



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Ana Margarida de Sousa Cardoso

**CONTROLO, FISCALIZAÇÃO E
RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES
PÚBLICOS**

VOLUME 1

**Dissertação no âmbito do 2º ciclo de Estudos em Administração
Público-Privada orientada pela Professora Doutora Carolina de
Castro Nunes Vicente Cunha e apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade de Coimbra**

Outubro de 2021

Ana Margarida de Sousa Cardoso

Controlo, Fiscalização e Responsabilização dos Gestores Públicos

Control, Supervision and Accountability of Public Managers

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no
âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada*

Orientador(a): Professora Doutora Carolina de Castro Nunes Vicente Cunha

Coimbra, 2021

A quem de direito, o meu mais profundo e eterno obrigada.

*A Coimbra,
para sempre, casa.*

Resumo

A presente dissertação propõe a análise do atual regime de responsabilização dos Gestores Públicos, mas também o controlo e fiscalização que vigora no setor público empresarial, de forma a detetar possíveis infrações e/ou crimes, que por sua vez, acionam o instituto da responsabilidade. São três conceitos em que a sua existência, em alguns casos, acaba por depender da presença do outro.

Para tal, impõe-se primeiramente uma contextualização histórica e a sua correspondente evolução normativa, densificação de conceitos-chave e a atual organização no âmbito do setor empresarial do Estado, que é o habitat da figura principal desta dissertação e que iremos de seguida examinar. Começamos por expor o regime legal que dita a realidade da vida de um Gestor Público, em várias fases, com um ênfase muito importante em duas matérias, os deveres que guiam a atuação dos mesmos e a responsabilidade em que podem incorrer em três planos, o civil, o financeiro e o penal. E como é praticamente indissociável, ao falar de responsabilidade, falamos de um controlo e fiscalização, ao nível interno, e necessariamente ao nível externo. Posteriormente, a *corporate governance* nas empresas públicas, que se afigura um conceito essencial ao nível do controlo e fiscalização, mas que ganha ainda mais relevância quando se conecta toda esta exposição acerca dos Gestores Públicos com as soluções e propostas da Estratégia Nacional Anticorrupção (2020-2024), onde nos focamos em temas como o cumprimento normativo, mudanças na Lei de Responsabilidade e a previsão de novos mecanismos de controlo.

Em suma, procuraremos esboçar qual é o panorama atual no âmbito da responsabilização e fiscalização, mas também qual o seu futuro em relação a estes três pilares basilares de um Estado de Direito, e de que forma poderá ser esta uma solução eficaz e eficiente, essencialmente, no combate a crimes e infrações financeiras, provenientes de ações de Gestores Públicos.

Palavras-chave – Gestor Público, Empresas Públicas, Setor Empresarial do Estado, Estratégia Nacional Anticorrupção

Abstract

The following thesis intends to analyze the current system of accountability of Public Managers, as well as the control and supervision which exists in the public corporate sector, in order to detect possible infractions and crimes, which in turn, activate the responsibility. These are three concepts in which their existence depends on the presence of the other.

For that, is necessarily required a historical contextualization and its corresponding normative evolution, densification of key concepts and the current organization within the State-owned company sector, which is the habitat of the main figure of this thesis and which we will examine below. We start by exposing the legal framework that dictates the reality of a Public Manager's life, in several phases, with a very important emphasis on two matters, the duties that guide their performance, and the responsibility they may incur in three levels, the civil, the financial and the criminal. And as it is practically inseparable, when talking about responsibility, we need to talk about control and supervision, internally, and necessarily at an external side. Subsequently, corporate governance in public companies, which appears to be an essential concept at the level of control and supervision, but which gains even more relevance when all this exposure on Public Managers relates to the solutions and proposals of the Anti-Corruption Strategy (2020-2024), where we focus on issues such as compliance, changes in the Responsibility Law and the provision of new control entities.

In short, we will try to outline what is the current situation in the scope of responsibility and supervision, but also what is its future in relation to these three basic pillars of a Rule of Law, and how this can be an effective and efficient solution, essentially, on the fight against corruption and financial infractions, arising from the actions of Public Managers.

Keywords – Public Manager, Public Companies, State-owned Company Sector, Anti-corruption Strategy

Abreviaturas e Siglas

Art. – Artigo

AR – Assembleia da República

CC – Código Civil

CGD – Caixa Geral de Depósitos

CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

CP – Código Penal

CPC – Conselho de Prevenção da Corrupção

CPP – Código de Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSC – Código das Sociedades Comerciais

CVM – Código dos Valores Mobiliários

DCIAP – Departamento Central de Investigação e Ação Penal

DGO – Direção-Geral do Orçamento

DGTF – Direção Geral do Tesouro e Finanças

DL – Decreto-Lei

EGP – Estatuto do Gestor Público

ENA – Estratégia Nacional Anticorrupção

EP – Empresa Pública

EPE – Entidade Pública Empresarial

GP – Gestor Público

IGF – Inspeção-Geral de Finanças

IGFSS – Instituto da Gestão Financeira da Segurança Social

INTOSAI – *International Organisation of Supreme Audit Institutions*

LC – Lei Constitucional

LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

RAEL – Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais

RGPC – Regime Geral de Prevenção da Corrupção

ROC – Revisor Oficial de Contas

RSEE – Regime do Setor Empresarial do Estado

RSPE – Regime do Setor Público Empresarial

SA – Sociedade Anónima

SCI – Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado

SEE – Setor empresarial do Estado

SEL – Setor empresarial local

SGPS – Sociedades Gestoras de Participações Sociais

SPE – Setor público empresarial

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TC – Tribunal Constitucional

TdC – Tribunal de Contas

UTAM – Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público

Índice

Resumo	2
Abstract	3
Abreviaturas e Siglas	4
Considerações introdutórias.....	8
Capítulo I. O setor empresarial do Estado	12
1. A evolução do setor empresarial do Estado.....	12
2. O conceito de empresa pública	16
3. A organização do setor empresarial do Estado	20
3.1. Empresas públicas estaduais societárias	21
3.1.1. O conceito de influência dominante	22
3.1.2. Processo de constituição da empresa pública societária.....	23
3.1.3. Estruturação orgânica das empresas públicas societárias.....	24
3.2. Entidades públicas empresariais (EPE)	25
3.2.1. Processo de constituição da entidade pública empresarial	26
3.2.2. Estruturação orgânica das entidades públicas empresariais	26
3.3. Empresas participadas.....	27
Capítulo II. Os Gestores Públicos	28
1. A relação jurídica entre o Gestor Público e a Empresa Pública	30
2. A natureza das funções dos Gestores Públicos	32
3. Remuneração do Gestores Públicos.....	34
4. Cessação de funções dos Gestores Públicos	35
5. Os deveres dos Gestores Públicos	37
5.1. Deveres legais gerais dos Gestores Públicos	37
5.2. Deveres específicos dos Gestores Públicos	41
6. Responsabilidade dos Gestores Públicos.....	42
6.1. Responsabilidade civil	43
6.1.1. Responsabilidade civil perante a sociedade.....	43
6.1.2. Responsabilidade civil perante credores sociais	47
6.1.3. Responsabilidade civil perante sócios e terceiros.....	48
6.1.4. Responsabilidade civil dos Gestores Públicos não executivos.....	49
6.2. Responsabilidade financeira	50
6.2.1. Responsabilidade financeira reintegratória.....	52
6.2.2. Responsabilidade financeira sancionatória.....	53

6.2.3. A dimensão pessoal da responsabilidade financeira.....	54
6.2.4. Responsabilidades conexas.....	56
6.2.5. Um regime de responsabilização obsoleto?.....	58
6.3. Responsabilidade penal.....	64
6.3.1. O art. 2.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho.....	67
6.3.2. Os tipos legais dos crimes de recebimento indevido de vantagens, corrupção passiva e corrupção ativa	68
6.3.3. O panorama atual da responsabilização penal	71
Capítulo III. O controlo e a fiscalização das Empresas Públicas	74
1. Controlo Interno.....	74
2. Controlo Externo.....	80
2.1. Assembleia da República.....	81
2.2. Tribunal de Contas.....	82
2.3. Conselho de Prevenção da Corrupção	84
3. A atual ineficácia do controlo interno sobre o setor empresarial do Estado.....	85
Capítulo IV. A Corporate Governance nas Empresas Públicas.....	89
1. Corporate Governance, Compliance e Gestão de Riscos	90
2. Os princípios de Bom Governo das empresas do sector empresarial do Estado	93
2.1. Os relatórios da Direção-Geral do Tesouro e Finanças sobre os Princípios de Bom Governo.....	98
Capítulo V. A Estratégia Nacional Anticorrupção (2020-2024).....	101
1. A mudança da Lei de Responsabilidade de titulares de altos cargos políticos e de titulares de altos cargos públicos	106
2. Os programas de cumprimento normativo no setor Público.....	108
3. A criação do Mecanismo de Prevenção da Corrupção e da Criminalidade Conexa	112
Considerações Finais	116
Bibliografia	121
Jurisprudência	132
Web.....	132

Considerações introdutórias

Constitucionalmente consagrado no art. 2.º da CRP, Portugal é um Estado de Direito Democrático, que visa a realização da democracia económica. No mesmo diploma, prevê o art. 82.º a hipótese de o setor público deter a propriedade de meios de produção (exige que, para além de deterem a propriedade das entidades públicas, sejam eles mesmos os responsáveis pela gestão, conforme o n.º 2 do art. 82.º da CRP)¹, ou seja, abre-se a possibilidade do Estado, ou outras entidades públicas, serem um dos sujeitos que vão integrar a esfera empresarial. Estes elementos que mencionamos como requisitos para o setor público (o setor de propriedade que releva neste caso), a propriedade e a gestão, podem ser associadas, em primeiro lugar ao direito da propriedade em sentido próprio (como direito real máximo), e a gestão deve ser entendida como gestão por conta própria, que compreende o direito de determinar a concreta função dos meios de produção e o direito de dirigir e controlar o processo produtivo em que os meios se integram e de dispor dos excedentes económicos dele deriváveis.²

O Estado, as autarquias locais e as regiões autónomas podem, então, manter relações com o mundo empresarial, sendo que existe uma autonomia de poderes entre todas, o que acaba por conferir diferentes componentes para o setor empresarial de cada uma. Importa desde já referir que o foco serão as entidades de natureza empresarial com capitais públicos, e que encerra em si as empresas que o Estado ou outras entidades públicas estaduais tenham posições no capital, de forma direta ou indireta, incluindo posições não dominantes, desde que permanentes.³

Sucedeu que, esta possibilidade exigiu que fosse delimitado todo um espaço e regime onde estas EP's podem evoluir, crescer e manter as suas relações. Inicialmente, com um ímpeto de contextualização, relatamos este crescimento e as sucessivas transformações desde o pós-25 de abril até à atualidade. E a narrativa segue com um ênfase óbvio naquele que é o regime vigente destas empresas, desde processos de constituição à exposição das diferentes estruturas que podem ser adotadas por elas.

¹ “A parêntese propriedade-e-gestão já não é exigida no sector privado (n.º 3).” ABREU, Jorge M. Coutinho de. (1996). *Da empresarialidade (as empresas no direito)*. Coimbra: Almedina. p. 111.

² Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de. (1996). *Da empresarialidade (as empresas no direito)*. Coimbra: Almedina. p. 112.

³ Cf. LÉRIAS, António Gervásio. (2000). *Evolução do sector empresarial do Estado*. Em *Estudos sobre o novo regime do sector empresarial do Estado*. Coimbra: Almedina. p. 25.

Porém, como em todo o navio se exige um comandante, a toda a empresa pública se exige um Gestor Público, que a lei define como critério para a sua escolha, no art. 21.º do DL n.º 133/2013, de 3 de outubro apenas “*peçoas singulares com comprovada idoneidade, mérito profissional, competência e experiência, bem como sentido de interesse público*”. É esta a figura central desta dissertação, onde nos propomos, *a priori*, a aprofundar aspetos tão elementares como as suas funções ou a sua remuneração, transitando para temáticas mais complexas (onde têm origem várias divergências doutrinárias) como é o caso dos deveres e a responsabilização dos GP’s.

A responsabilidade dos GP’s encerra em si uma importância central no nosso estudo, e as normas que definem as várias espécies de responsabilidade assentam em pressupostos próprios de cada uma, protegem interesses diferentes, podendo ter consequências diversas. Apresentamos os pressupostos do leque de três responsabilidades possíveis – civil, financeira e penal. E não podemos falar de responsabilidade sem o controlo e fiscalização que a precede. Não é possível efetivar um sistema de prestação de contas pela gestão de recursos públicos, sem entidades que possam verificar, auditar e investigar a boa ou má gestão desses recursos. E falamos do controlo interno e do controlo externo, de todas as fases e de todos os níveis que existem.

Introduzimos, porque a realidade económica e empresarial dos dias de hoje assim o exige, o paradigma da *corporate governance* que veio alterar o pensamento sobre a organização e gestão empresarial. Num primeiro momento, com um grande impacto no setor privado, e, progressivamente, imiscuindo-se no setor público. Essencialmente, trata-se da proliferação da adoção de códigos de conduta e de boas práticas, comumente apelidados de *Compliance Programs*, sendo que a prevenção é o objetivo principal, com o intuito de evitar a prática de factos que possam ter consequências a nível criminal – fala-se de uma “*cultura de fidelidade ao Direito*”⁴. Permite-nos apresentar uma perspetiva desenvolvida por alguns autores, de uma autorregulação, onde as empresas dispõem de mecanismos internos de gestão e controlo que lhes permite cumprir todas as normas legais a que estão adstritas.⁵ Ainda mais relevante este capítulo se torna, com o

⁴ Cf. MAGALHÃES, Tiago. (2016). *Nemo Tenetur Se Ipsum Accusare e o Ente Colectivo em Processo Penal*. Coimbra: Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. p. 99.; BRITO, Teresa Quintela de. (2014). *Relevância dos mecanismos de «compliance» na responsabilização penal das peçoas colectivas e dos seus dirigentes*. AC n.º 0. p. 80.

⁵ *Vd.* MARTÍN, Adán Nieto. (2013). Problemas fundamentales del cumplimiento normativo en el Derecho Penal. Em L. KUHLEN, J. P. MONTIEL, & I. O. GIMENO, *Compliance y teoría del derecho penal* (pp.

que é exposto no seu seguimento, onde analisamos de que forma estes conceitos e ideias são incorporados numa proposta recente, elaborada no ano transato, e aprovada em Conselho de Ministros em abril de 2021.

Os fenómenos corruptivos são uma ameaça ao Estado de Direito e à democracia, enfraquecem as instituições, tanto públicas como privadas, e podem ter consequências severas na sociedade⁶, como por exemplo, “*a colocação em causa da livre concorrência, a ameaça à igualdade de oportunidades, o risco de distribuição não equitativa de rendimentos (...), a inviabilização tendencial da meritocracia, a inibição dos critérios de eficiência e de boa gestão do interesse público (...)*”.⁷ Foi percorrido um longo caminho no que concerne às leis da corrupção, e o mesmo caminho foi percorrido a montante, no que diz respeito à prevenção da mesma. Porém, difícil como já mostrou ser, este fenómeno vem crescendo a par da complexificação da vida social e do desenvolvimento económico. Mas, apesar de aceitarmos que a erradicação está longe – quiçá estaremos perante uma utopia –, não poderemos baixar os braços na sua mitigação.

“*Mudar para que nada fique igual*”⁸, são as palavras da atual Ministra da Justiça Francisca Van Dunem, que remetem para a necessidade de uma transformação. Os ventos de mudança sentem-se na criação daquela que é chamada a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, um grupo de trabalho eclético liderado pela Professora Doutora Maria João Antunes e integrando magistrados, investigadores da Polícia Judiciária, representantes do CPC, o Inspetor-Geral dos Serviços de Justiça e técnicos do Ministério da Justiça, com o repto de atingir e satisfazer os objetivos e compromissos assumidos pelo programa do XXII Governo Constitucional, no que ao combate à corrupção diz respeito.

21-50). Madrid: Marcial Pons. p. 27.; SIEBER, Ulrich. (2013). Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva concepción para controlar la criminalidad económica. Em A. N. MARTÍN, & L. A. ZAPATERO, *El derecho penal económico en la era compliance*. Valencia: Tirant la Blanch. p. 77.; HEINE, Strafrechtliche Verantwortlichkeit citado em COCA VILA, Ivó. (2013). “Programas de Cumplimiento como forma de autorregulación regulada? Em *Criminalidad de empresa y Compliance - Prevención y reacciones corporativas* (pp. 43-72). Atelier. p. 65.

⁶ *Vd.* JANUÁRIO, Rui, & CAETANO, Paulo. (2018). *A Corrupção e o Estado*. Lisboa: Edições Vieira da Silva. p. 249-250.

⁷ Cf. LEITE, Inês Ferreira. (2020). O Regime Geral de Prevenção da Corrupção na Estratégia Nacional Anticorrupção (2020-2024). Em *Corrupção em Portugal* (pp. 79-96). Lisboa: Universidade Católica. p. 87.; ABREU, Cristina de. (2011). *A Economia da Corrupção - A análise económica da corrupção nas Sociedades desenvolvidas contemporâneas*. Porto: Fronteira do Caos. p. 19 e seguintes.

⁸ Cf. VAN DUNEM, Francisca. (24 de agosto de 2021). *Estratégia Nacional Anticorrupção: mudar para que nada fique igual*. Obtido de Público: <https://www.publico.pt/2021/06/25/opiniaop/opiniaop/estrategia-nacional-anticorruptcao-mudar-nada-fique-igual-1967804>

Não podemos descurar que a corrupção acaba por ser algo muito naturalmente associado ao setor público e, por isso mesmo, muitas das medidas que este grupo de trabalho desenvolveu acabam por desaguar num mar de propostas que visa este mesmo setor. Naquele que é o nosso trabalho, abordamos três de um projeto que conta com dezenas de soluções: a mudança da Lei de Responsabilidade de titulares de altos cargos políticos e de titulares de altos cargos públicos, os programas de cumprimento normativo no setor Público e a criação do Mecanismo de Prevenção da Corrupção e da Criminalidade Conexa. A escolha destas três propostas assenta no impacto que estas terão no controlo, fiscalização e responsabilização dos GP's.

A análise que irá ser feita ao longo da dissertação acaba por demonstrar qual o estado hodierno da responsabilização dos GP's e do controlo e fiscalização nas EP's, que conseqüentemente, acaba por ser o mesmo mecanismo que avalia o trabalho do GP e o responsável por detetar possíveis infrações, transgressões ou desconformidades com aquilo que lhe é exigido ou imposto por lei. Mas queremos ir mais longe. Queremos descrever o que está traçado, nestas três dimensões, para um futuro regime aplicável ao setor público e que, em última instância, irá visar a figura e a situação do GP. Pretendemos analisar aquilo que é proposto pela ENA, mas também aquilo que deveria ter sido alvo de reflexão e inclusão nos seus trabalhos, mas não foi.

Em suma, pretendemos dar respostas a questões, como o título da dissertação indica, que se prendem ao estado atual do sistema de responsabilização dos GP's, indicar os seus pontos fortes e fracos, mas também como o controlo e fiscalização está a ser efetuado nos dias de hoje e de que forma podemos avaliar o seu trabalho. Ademais, o que se perspetiva para a colmatação das lacunas que identificamos em ambas as vertentes. Mais do que um trabalho que reflete o presente, esta dissertação tenciona ser o espelho do futuro, ciente da complexidade da problemática e da dimensão do setor que se analisa.

Capítulo I. O setor empresarial do Estado

Partindo da premissa apresentada nas considerações introdutórias, é importante delimitarmos o espaço em que o setor empresarial do Estado (SEE) existe, que foi evoluindo e crescendo. Para além disso, enumerar e diferenciar as várias categorias de empresas do setor público que a lei permite, como funciona o seu processo de constituição e qual a sua possível organização e estruturação no que diz respeito aos órgãos que a compõem.

1. A evolução do setor empresarial do Estado

Em 1976 é publicado o estatuto geral das empresas públicas, onde se estabelece as bases gerais das empresas públicas (DL n.º 260/76, de 8 de abril), que avança no seu artigo 1.º a definição do conceito (muito restrito) de empresa pública (EP): “*São empresas públicas as empresas criadas pelo Estado, com capitais próprios ou fornecidos por outras entidades públicas, para a exploração de actividades de natureza económica ou social, de acordo com o planeamento económico nacional, tendo em vista a construção e desenvolvimento de uma sociedade democrática e de uma economia socialista.*”, sem descurar que no n.º 2 deste mesmo art. eram englobadas no regime jurídico as empresas nacionalizadas, com as devidas adaptações realizadas *a posteriori*.⁹

É após a Revolução de Abril que muitas empresas são nacionalizadas e que o legislador põe em marcha uma autêntica “*febre das nacionalizações de 70*”, com origem nos bancos emissores em setembro de 1974 (Banco de Portugal, Banco de Angola e Banco Nacional Ultramarino) e em 1975 estendeu-se às restantes instituições de crédito e ainda companhias de seguros. Nos anos seguintes, foram nacionalizadas mais de duzentas e cinquenta empresas, sendo que apenas ficaram de fora as pequenas e médias empresas e as partes de capital detidas por estrangeiros. Em adição a esta onda de nacionalizações, foi ainda posto em prática um processo de intervenções do Estado na gestão de empresas privadas, que acabou com mais de quatrocentas empresas sobre a alçada da gestão pública. Estas empresas públicas, dada a transição e construção da sociedade para a democracia e o socialismo, acabam por ter uma grande intervenção do

⁹ As empresas nacionalizadas de tipo societário, deixaram de o ser, sendo transformadas em empresas públicas com substrato patrimonial-empresarial, de tipo institucional.

Estado em toda a sua vivência, como é o caso da intervenção do “*Ministro da Tutela e outros Ministros interessados na definição das grandes linhas de orientação e na autorização ou aprovação dos actos de maior importância na vida da empresa*”.¹⁰

A verdade é que o princípio da irreversibilidade das privatizações (art. 83.º da CRP aprovada em 1976) compele o Estado a deter participações em empresas nas quais não existe uma justificação económica, e que de certa forma deturpa a finalidade de uma empresa pública – a satisfação das necessidades da população. “*As nacionalizações, as expropriações e as intervenções constituíram processos desenvolvidos em contexto de forte instabilidade política social e sem racionalidade económica*”¹¹ e a modernização e globalização acabaram por demonstrar “*o arcaísmo e a inércia*” desta máquina estatal.¹²

Para além da CRP e do DL n.º 260/76, de 8 de abril, foram formulados diversos diplomas instrumentais fundamentais, como a Lei n.º 46/77, de 8 de julho, onde se fez a delimitação dos setores público e privado, impedindo a iniciativa privada de se imiscuir em certos setores económicos; o DL n.º 831/76, de 25 de novembro, que aprovou o Estatuto do Gestor Público (EGP); o DL n.º 490/76, de 23 de junho, que definiu os critérios para fixação do capital estatutário das empresas públicas; e o DL n.º 496/76, de 26 de junho, que trouxe a definição dos estatutos do Instituto das Participações do Estado.¹³

As mudanças vividas a nível político, económico e financeiro, a partir de 1979, deram origem a uma “*fase da remodelação*” do SEE. Procederam-se a algumas alterações, em primeiro lugar ao nível da recém-adquirida tutela do Ministério das Finanças e ainda a exigência de apresentação de relatórios trimestrais que possibilitassem acompanhar e avaliar a evolução da situação económica e financeira, com vista a uma melhor gestão estatal (introduzida pelo DL n.º 25/79, de 19 de fevereiro). Em segundo lugar, a limitação dos poderes governamentais de intervenção e reforço dos poderes do órgão de gestão e, simultaneamente, uma maior responsabilização dos gestores (DL n.º 29/84, de 20 de janeiro). Adicionalmente, o DL n.º 464/82, de 9 de dezembro, veio aproximar o EGP cada

¹⁰ *Vd.* Texto do DL n.º 260/76, de 8 de abril.

¹¹ Cf. LÉRIAS, António Gervásio (2000). *Evolução do sector empresarial do Estado*. Em *Estudos sobre o novo regime do sector empresarial do Estado*. Coimbra: Almedina. p. 28.

¹² Cf. Grupo de Trabalho Interministerial para a Análise e Avaliação da Situação e das Perspectivas de Evolução do Sector Empresarial do Estado. (1998). *Livro branco do sector empresarial do Estado*. Lisboa: Ministério das Finanças. pág. 2.

¹³ *Vd.* LÉRIAS, António Gervásio *ob. cit.*, p. 29.

vez mais das condições que regulavam a titularidade de cargos de administração em empresas privadas. Em terceiro, e último lugar, o Governo, em 1979, passa a ter um acompanhamento permanente da gestão das empresas públicas não financeiras através da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), do Departamento Central de Planeamento, e em 1987 por intermédio do Gabinete para a Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas.¹⁴

À citada febre das nacionalizações, sucedeu a febre das privatizações, com início no ano de 1988, com origem nas mudanças legislativas através da “L 84/88, de 20 de Julho, veio permitir a transformação das EP em sociedades anónimas de capitais total ou maioritariamente públicos; a LC 1/89, de 8 de Julho eliminou o princípio da irreversibilidade das nacionalizações; a L 11/90, de 5 de Abril regulou a (re)privatização das empresas”¹⁵, da Lei n.º 71/88, de 24 de maio relativa ao regime de alienação das participações do setor público e ainda da Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho que se refere à regulamentação do acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas.

A denominada Lei Quadro das Privatizações (Lei n.º 11/90, de 5 de abril) tinha como principais finalidades “*modernizar as unidades económicas, aumentar a sua competitividade e contribuir para as estratégias de reestruturação setorial ou empresarial, reforçar a capacidade empresarial nacional, promover a redução do peso do Estado na economia, contribuir para o desenvolvimento do mercado de capitais, possibilitar a participação das entidades portuguesas na titularidade do capital das empresas, em especial dos trabalhadores das próprias empresas e os pequenos subscritores, preservar os interesses patrimoniais do Estado e valorizar os outros interesses nacionais e promover a redução do peso da dívida pública na economia.*”¹⁶ Inicialmente, decorreram as “*privatizações formais*”, sendo que quase todas as EP foram transformadas em sociedades anónimas (conversão para uma forma de organização jurídico-privada), porém o objetivo fundamental desta transformação foi a “*privatização*

¹⁴ *Vd.* LÉRIAS, António Gervásio. *ob. cit.*, pp. 29-31.

¹⁵ Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de (2004). Privatização de Empresas Públicas e Empresarialização Pública. *IDET*, 3(Almedina) p. 60. É em 1996/97 que o Ministério das Finanças, concebe e executa o Programa de Privatizações, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/96, de 5 de março, e no ano seguinte volta a apostar num novo Programa para ser posto em prática em 1998/99.

¹⁶ Cf. Art. 3.º da Lei-Quadro das Privatizações, Lei n.º 11/90, de 5 de abril.

material (total ou parcial) das empresas”, isto é, a aquisição das ações das respetivas sociedades por parte dos privados.¹⁷

A privatização incidiu primeiramente nas empresas de serviços financeiros e de atividades industriais e, mais tarde, nas empresas tradicionalmente monopolísticas, como por exemplo na área da energia e telecomunicações. Não obstante, o SEE continuava a ter um papel importante de uma perspetiva político-económica e, por isso, urge a necessidade de alterar o seu regime jurídico. É neste momento que surge o Livro Branco do SEE. Este é um trabalho que “*analisa a evolução e enquadramento da participação empresarial de entes públicos, apresenta as bases de enquadramento do SEE no futuro e formula várias linhas de orientação para o SEE.*”¹⁸ e acima de tudo, é o motor para a proposta de autorização legislativa que deu origem à Lei n.º 47/99, de 16 de junho e ainda o DL n.º 558/99, de 17 de dezembro.

O diploma citado inicialmente somente abrangia as empresas públicas com um substrato institucional, excluindo as de tipo societário. Um dos marcos legislativos mais importantes neste âmbito é o DL n.º 558/99, de 17 de dezembro, Regime do Setor Empresarial do Estado (RSSE), que acabou por revogar o DL n.º 260/76, que estabeleceu uma maior abrangência do conceito de empresa pública, prevendo a existência das denominadas ‘entidades públicas empresariais’ as sucessoras das EP que o diploma de 1976 previa, e ainda de certas sociedades, das quais o Estado e/ou outras entidades públicas estaduais são sócios dominantes.¹⁹ Este documento acabou por reconhecer ainda a regra da aplicação preferencial do direito privado à iniciativa empresarial levada a cabo por entidades públicas, que foi mais tarde alvo de alterações pelo DL n.º 300/2007, de 23 de agosto, que a par das mudanças introduzidas pelo DL n.º 76-A/2006, de 29 de março ao CSC, veio ajustar as estruturas orgânicas das empresas públicas de tipo societário às alterações ao nível dos princípios do bom governo das sociedades comerciais.²⁰

Outro marco legislativo relevante, e o mais atual, é o DL n.º 133/2013, de 3 de outubro – Regime do Setor Público Empresarial (RSPE) – que estabelece “*os princípios e regras*

¹⁷ Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de (2004). ob. cit., p. 61.

¹⁸ Cf. LÉRIAS, António Gervásio, ob. cit., p. 50.

¹⁹ *Vd.* ABREU, Jorge M. Coutinho de (2019) *Curso de Direito Comercial* (Vol. I). Coimbra: Almedina. p. 63.

²⁰ De acordo com o texto do DL n.º 300/2007: “*assegurar a efectiva definição de orientações de gestão para o sector empresarial do Estado, realçando o papel que lhe cabe na dinamização da actividade económica e na satisfação de necessidades públicas ou com interesse público e tendo igualmente em vista uma gestão mais racional, eficaz e transparente.*”

aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas.”²¹, setor público este que abrange o setor empresarial do Estado e o setor empresarial local (municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas), e com natureza subsidiária em relação ao setor empresarial público das regiões autónomas – art. 4.º do RSPE. Do mesmo modo, e para respeitar a autonomia constitucional reconhecida às autarquias e municípios, o setor empresarial local tem um diploma especial (Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto – Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RAEL)), pelo que se considera que, de uma forma geral, o RSPE também se aplica de forma subsidiária.²² Para além disto, o n.º 2 do art. 2.º do RSPE vem definir que o “*sector empresarial do Estado integra as empresas públicas e as empresas participadas.*”. O art. 3.º acrescenta ainda uma importante ampliação do âmbito de aplicação às “*organizações empresariais que sejam criadas, constituídas, ou detidas por qualquer entidade administrativa ou empresarial pública, independentemente da forma jurídica que assumam e desde que estas últimas sobre elas exerçam, direta ou indiretamente, uma influência dominante.*”

Este DL fez parte de um conjunto de revisões do quadro legislativo aplicável ao setor público empresarial²³, desde o ano de 2011 e que assentam em duas tendências aparentemente antagónicas: menos Estado na medida de redução do SPE, privatizando mais empresas ou alguns ramos de atividade das mesmas, e mais Estado, uma vez que se pretende reforçar o dirigismo e a intervenção das autoridades públicas na gestão das EP’s que ainda mantêm presença no SPE.²⁴

2. O conceito de empresa pública

No contexto do pós-25 de abril a figura de empresa pública assumiu, pela mão do legislador, uma noção um pouco restrita, excluindo todas as empresas com forma societária, mesmo que ao Estado ou a outras entidades públicas pertencesse todo o seu capital (art. 48.º n.º 2 do DL n.º 260/76). Face à transformação previamente exposta esta

²¹ Cf. Art. 1.º, n.º 1 do DL n.º 133/2013, de 3 de outubro, RSPE.

²² Excepcionalmente, o capítulo V (art. 62.º até ao art. 67.º) aplica-se de forma direta.

²³ Não tem apenas origem no cumprimento de obrigações derivadas do Memorando de Entendimento celebrado com a troika.

²⁴ Cf. FERREIRA, Eduardo Paz, OLIVEIRA, Ana Perestrelo de, & FERRO, Miguel Sousa (2013). O setor empresarial do estado após a crise reflexões sobre o DL n.º 133/2013. *Revista de Direito Das Sociedades*. p. 476.

foi uma figura em que o seu conceito sofreu mutações e foi alvo de interrogações doutrinárias. Os momentos-chave deste conceito foram a sua primeira previsão legal pelo DL n.º 260/76, a introdução do novo conceito de empresas públicas societárias pelo DL n.º 558/99, de 17 de dezembro e por fim pelo DL n.º 133/2013, que veio densificar a noção de EP e de ‘influência dominante’ e criar mecanismos que visam contribuir para o controlo do endividamento e reforço da monitorização.

COUTINHO DE ABREU define as empresas públicas, tendo em conta o momento histórico-jurídico, como “*as pessoas jurídicas constituídas pelo Estado com capitais públicos (atribuídos por ele e/ou por outras entidades públicas) – de modo a formarem-se (quando já não formadas ab initio) organizações de meios produtivos -, titulares de denominação parcialmente taxativo-exclusiva, sujeitas à superintendência e tutela do Estado, que se dedicam a produzir bens destinados a uma troca propiciadora de receitas suficientes para, pelo menos, cobrir os custos de produção, e a prosseguir (indireta ou directamente) finalidades públicas.*”²⁵ Referindo-se às atuais entidades públicas empresariais (EPE), as EP’s societárias, *mutatis mutandis*, acabam por ter várias pontos em comum com a definição apresentada, sendo o objetivo final destas empresas o mais importante.²⁶ E que, no final do dia, as EP’s societárias fazem, igualmente, parte do universo do SEE e são objeto das mesmas questões doutrinárias.

A primeira grande questão que se coloca é a necessidade, essencialidade ou obrigatoriedade do fim lucrativo nas empresas públicas. Pela lógica dedutiva, todas as empresas têm uma finalidade lucrativa, e sendo as EP’s, tal como o nome indica, empresas, deduz-se que tenham fins lucrativos. A verdade é que a primeira premissa não está demonstrada, sendo necessário avaliar se todos os tipos de empresa têm fim lucrativo – teria que se avaliar de igual forma as EP’s. A resposta à questão passa pela análise dos dados positivo-normativos inerentes às EP’s.

Em primeiro lugar, o RSPE não impõe o escopo lucrativo às empresas. Ao invés, na análise ao documento, podemos realçar ideias como “*a viabilidade económica e financeira*” (arts. 10.º n.º 2 e 34.º n.º 2), que assentam no princípio do equilíbrio económico-financeiro, ou seja, os custos e as receitas devem existir na mesma proporção,

²⁵ Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de (1996). *Da empresarialidade (as empresas no direito)*. Coimbra: Almedina. p. 117-118.

²⁶ *Vd. EP sociedades versus EPE in* ABREU, Jorge M. Coutinho de (2014). As novíssimas empresas públicas (segundo o DL 133/2013). *Boletim de Ciências Económicas, Homenagem Ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes, LVII*. p. 63-64.

sendo que o lucro não é impeditivo. No que concerne às empresas responsáveis pela prestação de serviços públicos ou de interesse geral têm dotação do orçamento do Estado, indemnizações compensatórias ou outras subsídios (arts. 48.º n.º 2,3 e 55.º alínea d)), o que pressupõe a não necessidade de fim lucrativo ou então de receitas próprias; o art. 24.º n.º 1 diz que “*As orientações estratégicas (...) define e aprova o conjunto de medidas ou diretrizes relevantes para o equilíbrio económico e financeiro do sector empresarial do Estado*”, o que revela que os lucros de algumas EP’s terá de cobrir o défice de outras.²⁷

Relativamente às EP’s societárias, é necessário ter em conta que o escopo lucrativo é uma nota essencial da figura ‘sociedade’. Certo é que a resposta à pergunta que inicialmente foi colocada vai depender de que espécie de sociedade nos referimos. Quando nos referimos a uma sociedade de economia mista onde a participação do(s) sócio(s) público(s) é minoritária a resposta é afirmativa, e mesmo quando a participação pública é maioritária a resposta afirmativa mantém-se, pois neste último caso, as indemnizações compensatórias operam a retribuição do capital privado investido quando é uma sociedade que tenha de exercer uma atividade financeiramente deficitária (arts. 48.º e 55.º do RSPE). Por sua vez, se falarmos de sociedades somente de capitais públicos o cenário pode ser diferente. Quando constituídas ao abrigo do CSC têm, por definição, que prosseguir o lucro, contudo, quando encarregues de serviços públicos ou de interesse geral, os interesses públicos podem derrogar essa finalidade lucrativa. No que concerne a sociedades constituídas por DL, o legislador pode excluir o intuito lucrativo.²⁸

Outro ponto importante que carece de explanação é a superintendência e tutela das EP’s por parte de entidades públicas. O art. 24.º do RSPE marca o compasso das orientações estratégicas e controlo a que estão sujeitas as EP’s. Por um lado, “*as medidas e diretrizes relevantes para o equilíbrio económico e financeiro do sector empresarial do Estado*” (n.º 1 *in fine*). Por outro lado, as orientações setoriais que “*são emitidas com base nas orientações estratégicas*” (n.º 2, com remissão para o art. 39.º).

O processo de criação das diretrizes aplicáveis a cada empresa segue um procedimento com vários intervenientes e que se encontra, de certa forma, descrito no art. 39.º do RSPE. Deste modo, os ministérios sectorialmente responsáveis procedem à definição da política setorial a prosseguir, emitem as orientações específicas de cariz

²⁷ Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de (2019). ob. cit., p. 279-280.

²⁸ Cf. Ibid. p. 280.

setorial aplicáveis a cada empresa, definem os objetivos a alcançar pelas EP's no exercício da respetiva atividade operacional, assim como o nível de serviço público a prestar pelas empresas e promovem as diligências necessárias para a respetiva contratualização. Partindo deste ponto e tendo como meio de comunicação a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) (n.º 2 e 6), as empresas elaboram o seu plano de atividades e respetivo orçamento, que posteriormente, são analisados pela Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM) em vista da sua conformidade e compatibilidade face ao equilíbrio das contas públicas e da execução orçamental das verbas afetas a cada ministério (n.º 7). Esta análise tem como destino final o membro do Governo responsável pela área das finanças.

O art. 26.º do RSPE estabelece ainda que o controlo financeiro é exercido pelo Tribunal de Contas (TdC) e IGF²⁹. Apesar da sua autonomia de gestão, prevista no art. 25.º, na qual os titulares dos órgãos de administração das empresas públicas gozam de independência na definição dos métodos, modelos e práticas de gestão concretamente aplicáveis ao desenvolvimento da respetiva atividade, existem limitações impostas pelos arts. 27.º a 29.º. Em relação a esta problemática há quem defenda que este tipo de limitação compromete algumas das dimensões da autonomia, em especial a financeira, o que acaba por resultar num desmantelamento do conceito de empresa. A este respeito há autores que afirmam que *“os constrangimentos financeiros determinam uma absoluta publicização da respetiva atividade, com constantes exigências de autorizações e controlos ministeriais, que retiram a agilidade que determinou a sua criação e regulação legal. Retiram, em última análise, o carácter empresarial.”*³⁰ Em sentido oposto, COUTINHO DE ABREU sublinha que não é pelo aumento das limitações e controlo que o carácter empresarial se esvanece, até porque *“a marca de empresarialidade nas EP é grandemente conformável pelo legislador. Por outro lado, porque são muito dispares os níveis de autonomia de gestão na (prototípica) empresarialidade privada...”*³¹

²⁹ Este artigo acaba por reduzir bastante as entidades que, na realidade, realizam este controlo. Mais sobre o controlo e fiscalização no Capítulo III.

³⁰ Cf. FERREIRA, Eduardo Paz, OLIVEIRA, Ana Perestrelo de, & FERRO, Miguel Sousa (2013). O setor empresarial do estado após a crise reflexões sobre o DL n.º 133/2013. *Revista de Direito Das Sociedades*. p. 485.

³¹ Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de (2019). *ob. cit.*, p. 274.

3. A organização do setor empresarial do Estado

O SPE agrega diversas entidades que operam em vários setores da sociedade³², mas que se caracterizam “*pelo desenvolvimento de atividades intrinsecamente mercantis, através da produção e venda de bens e serviços, embora também servindo fins sociais e/ou colectivos.*”.³³ As empresas do SPE podem ser detidas pelo Estado (empresas do SEE), pelos municípios ou associações de municípios (empresas do Setor Empresarial Local) ou pelos Governos Regionais dos Açores ou da Madeira (empresas do Setor Empresarial Regional).

Apesar de o SPE não ter o papel principal como produtor em todos os bens e serviços, é certo que continua a ser um importante peão em matérias de prossecução de atividades económicas, que muitas vezes, assume “*formas indiretas ou mais próximas de uma atuação privada ou mesmo em cooperação com os agentes privados.*”.³⁴ No primeiro caso, de forma direta, os fins públicos são os únicos visados pela empresa (verifica-se, essencialmente, em EP’s que exploram serviços públicos), mas quando se refere à forma indireta significa que o fim público coexiste com o fim lucrativo, por exemplo quando as empresas intervêm em certos setores para contrariar as formas de organização monopolistas (art. 81.º, alínea f) da CRP), para racionalizar a comercialização a montante e a jusante da produção agrícola (art. 97.º, n.º 2, alínea b) da CRP), ou de forma a mitigar as diferenças económicas entre o litoral e o interior e, por isso, sediar as empresas em zonas do país menos desenvolvidas (art. 81.º, alínea d) da CRP).³⁵

O SEE é constituído pelo conjunto das unidades produtivas do Estado, organizadas e geridas de forma empresarial, integrando as empresas públicas (EP’s societárias e as EPE) e as empresas participadas, cujo regime jurídico foi aprovado pelo DL n.º 133/2013, de 3 de outubro. Este é responsável pela constituição e gestão de infraestruturas públicas fundamentais de natureza empresarial e pela prestação de serviços públicos essenciais,

³² Como refere COSTA GONÇALVES, o Estado presta serviços públicos e faz a gestão de serviços de interesse económico geral – transportes, correios, sistemas de recolha e tratamentos de água; gestão de equipamentos e prestação de serviços nos domínios da saúde (hospitais) e da cultura (teatros); gestão de infraestruturas de uso público (portos e estradas); ou intervenção como ator de mercado, por vezes em contexto concorrencial (setor da banca ou da comunicação social). Cf. GONÇALVES, Pedro Costa (2019). *Manual de Direito Administrativo* (Vol. I). Coimbra: Almedina. p. 781.

³³ CONSELHO DE FINANÇAS PÚBLICAS. (Abril de 2015). *Glossário de termos das Finanças Públicas*. I, 1–46. p. 38

³⁴ Cf. SOUSA, Susana Aires de (2020). Sobre a responsabilidade criminal da empresa pública. Em *Diálogos com Coutinho de Abreu*. Coimbra: Almedina. p. 930

³⁵ Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de (1996). *Da empresarialidade (as empresas no direito)*. Coimbra: Almedina. p. 128.

para além de um conjunto diversificado de outras funções de carácter instrumental, nos mais diversos setores e domínios.

Em relação às EP's, COUTINHO DE ABREU refere que o RSPE não oferece uma noção unitária de empresa pública, e avança com a definição dos dois conceitos, uma referente a EP's societárias (art. 5.º do RSPE) e outras de EPE's (art. 56.º do RSPE), como veremos a seguir.³⁶

3.1. Empresas públicas estaduais societárias

De acordo com o art. 5.º, n.º 1 do RSPE “*São empresas públicas as organizações empresariais constituídas sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante, nos termos do presente decreto-lei.*”. Portanto, depreendemos que as sociedades assumem a forma de sociedade por quotas ou sociedade anónima (enquanto sociedades de responsabilidade limitada)³⁷, onde o Estado e/ou outras entidades públicas estaduais³⁸ exercem uma influência dominante, constituídas nos termos do CSC ou através de ato legislativo (DL).³⁹

A título meramente exemplificativo, podemos destacar algumas das EP's com natureza societárias: a RTP – Rádio e Televisão de Portugal, SA, as Infraestruturas de Portugal, SA, Sociedade Transportes Colectivos do Porto, SA, e no setor financeiro a Caixa Geral de Depósitos, SA.

³⁶ Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de (2014). As novíssimas empresas públicas (segundo o DL 133/2013). *Boletim de Ciências Económicas, Homenagem Ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes, LVII*. p. 47.

³⁷ Há certos autores que defendem que as sociedades em comandita podem ser uma das formas das empresas públicas societárias. *Vd. p. ex. FERREIRA, Eduardo Paz, OLIVEIRA, Ana Perestrelo de, & FERRO, Miguel Sousa (2013). O setor empresarial do estado após a crise reflexões sobre o DL n.º 133/2013. Revista de Direito Das Sociedades. p. 474. No entanto, COUTINHO DE ABREU defende que a presença dos sócios comanditários (os sócios com a responsabilidade limitada) não é pressuposto suficiente para serem uma opção para as empresas públicas, “tendo em vista os poderes dos sócios comanditados, mesmo que minoritários (vd. p. ex. os arts. 470.º, 1, 471.º, 1, 472.º, 2, e 473.º, 1, do CSC)”*. *Ibid.*, p. 50.

³⁸ Estas entidades públicas referem-se não só a “*peçoas coletivas de direito público (p. ex. institutos públicos), mas também peçoas coletivas de direito privado como as sociedades de capitais públicos ou de economia mista que mereçam a qualificação de empresas públicas.*” Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de (2019) *Curso de Direito Comercial (Vol. I)*. Coimbra: Almedina. p. 263.

³⁹ *Vd. Arts. 2.º n.º 1, 3.º, 5.º n.º1, 9.º n.º1, 13.º n.º1, 35.º 1 do RSPE.*

3.1.1. O conceito de influência dominante

Uma nota essencial na definição das EP societárias é a influência dominante e de que forma ela se manifesta. Diz o art. 9.º n.º 1 do RSPE que *“Existe influência dominante sempre que as entidades públicas referidas nos artigos 3.º e 5.º se encontrem, relativamente às empresas ou entidades por si detidas, constituídas ou criadas, em qualquer uma das situações seguintes: a) Detenham uma participação superior à maioria do capital; b) Disponham da maioria dos direitos de voto; c) Tenham a possibilidade de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou do órgão de fiscalização; d) Disponham de participações qualificadas ou direitos especiais que lhe permitam influenciar de forma determinante os processos decisórios ou as opções estratégicas adotadas pela empresa ou entidade participada.”*

Na alínea a) é perceptível que à maioria do capital corresponde a maioria dos votos e a alínea b) refere-se a uma maioria que não é consequência da participação social maioritária, mas sim derivada, por exemplo, de direitos especiais de voto.

Relativamente à alínea c), COUTINHO DE ABREU levanta algumas questões relativas à sua formulação, pois não existe a possibilidade de um sócio minoritário ter o poder de destituir administradores e fiscalizadores. A possibilidade de designar os membros do órgão de administração e fiscalização depende normalmente do poder de voto maioritário em eleições, que já está prevista nas alíneas supramencionadas, ou então dever-se a um direito especial que está previsto na última alínea. Por fim, a incompreensibilidade de a possibilidade de designar/destituir membros do órgão de fiscalização permitir a atribuição de uma influência dominante em determinada sociedade.⁴⁰

No que diz respeito à alínea d), esta foi uma das ‘novas’ disposições que o DL n.º 133/2013 veio incluir na sua tarefa de ‘densificar’⁴¹ o conceito de influência dominante. Apesar de esta influência dominante poder assentar, segundo COUTINHO DE ABREU, em participações qualificadas minoritárias e sem poder de voto maioritário⁴² e certos autores questionarem a forma como a lei considera que existe uma influência dominante

⁴⁰ *Vd.* ABREU, Jorge M. Coutinho de (2019). *ob. cit.*, p. 263, nota 658.

⁴¹ Expressão utilizada no preâmbulo do DL n.º 133/2013, de 3 de outubro.

⁴² *Vd.* ABREU, Jorge M. Coutinho de (2019). *ob. cit.*, p. 264, nota 659.

quando é possível influenciar de forma determinante a sociedade, até porque participação qualificada não tem um sentido predefinido.⁴³

Ainda acerca da influência dominante, uma questão controversa, referente às sociedades que são qualificadas como públicas ao abrigo das alíneas b), c) e d), é o facto de o art. 82.º n.º 2 da CRP exigir a simultaneidade da propriedade e gestão por parte do Estado, e as alíneas mencionadas não exigirem que o Estado possua a maioria do capital, e pressupõe-se que para o Estado ser proprietário de uma empresa societária que o mesmo detenha a totalidade ou a maioria das participações sociais (que é o que a alínea a) do art. 9.º n.º 1 prevê). Podemos estar então perante uma inconstitucionalidade do preceito, a não ser que a interpretação do legislador seja a da não coincidência entre o setor público e o setor empresarial, se bem que, para efeitos do RSPE, estas fazem parte do SEE, e este por sua vez, está compreendido no SPE.⁴⁴ Outro exemplo mas de uma perspetiva contrária, no âmbito das entidades bancárias, é a possibilidade de um ente público possuir a maioria ou totalidade das ações de uma sociedade e a mesma não ser considerada uma empresa pública – no quadro da L 63-A/2008, de 24 de novembro quando ocorre uma recapitalização das instituições de crédito por investimento público.⁴⁵

3.1.2. Processo de constituição da empresa pública societária

Como já foi mencionado, ainda no domínio das EP's societárias, estas podem ser constituídas nos termos da lei comercial e por DL. A lei prevê esta possibilidade no art. 35.º n.º 1 do RSPE, dado que a extinção de EP's societárias é feita nos termos do CSC, ou então por DL se a sua constituição adotou esta forma. Avança ainda o art. 488.º n.º 1 do CSC que apenas uma sociedade pode constituir uma sociedade anónima unipessoal e no caso do Estado a única hipótese é fazer uso do DL para a criação da mesma.

⁴³ *Vd.* FERREIRA, Eduardo Paz, OLIVEIRA, Ana Perestrelo de, & FERRO, Miguel Sousa (2013). O setor empresarial do estado após a crise reflexões sobre o DL n.º 133/2013. *Revista de Direito Das Sociedades*. p. 474.

⁴⁴ *Vd.* ABREU, Jorge M. Coutinho de (2019). *ob. cit.*, p. 264. *Vd. Ibid.* p. 70-71. Como solução para a não inconstitucionalidade do preceito o autor sugere “*interpretado de forma a que se considerem empresas públicas, apenas, as sociedades em que o Estado, além do direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização, detem ainda, a maioria do capital social.*”

⁴⁵ *Vd.* ABREU, Jorge M. Coutinho de (2019). *ob. cit.*, p. 264.

3.1.3. Estruturação orgânica das empresas públicas societárias

As sociedades atuam através de órgãos que são considerados “centros institucionalizados de poderes funcionais a exercer por pessoa ou pessoas com o objetivo de formar e/ou exprimir vontade juridicamente imputável às sociedades.”⁴⁶

O órgão deliberativo-interno, vulgarmente apelidado de ‘assembleia geral’⁴⁷ tem como função a tomada de decisões que expressam a vontade social. A regularidade de intitular este órgão de ‘assembleia geral’ é pertinente nas EP’s que sejam sociedades pluripessoais, já com menos lógica será utilizado em relação às sociedades unipessoais.⁴⁸ Daí ser preferível falar em órgão deliberativo-interno.

O órgão de administração e representação, tem o papel de gerir as atividades sociais e representar a empresa perante terceiros. Recai no órgão de fiscalização ou controlo a vigilância do cumprimento, em especial, por parte do órgão da administração, da lei e dos estatutos. A configuração dos órgãos de administração e fiscalização resulta da disciplina prevista em geral no CSC para as sociedades por quotas e anónimas, em articulação com a disciplina imposta em especial pelo RSPE. Nas sociedades por quotas é simples a configuração destes órgãos: uma gerência (art. 252.º n.º 1 CSC) e um conselho fiscal ou fiscal único (arts. 262.º n.º 1, 413.º n.º 1 alínea a), art. 262.º n.º 2, 3 do CSC e art. 33.º n.º 1 do RSPE). A complexidade reside nas sociedades anónimas (a maioria das sociedades EP’s). São três os sistemas orgânicos que estas sociedades podem adotar:

- o *tradicional* composto por conselho de administração - art. 278.º n.º 1 do CSC ou eventualmente um só administrador - art. 278.º n.º 2, 390.º n.º 2 do CSC, e conselho fiscal/fiscal único (integrando ROC não sócio), - arts. 278.º n.º 1 alínea a) e n.º 2, 413.º n.º 1 alínea a) e n.º 4, 414.º n.º 1 e 2 do CSC ou conselho fiscal e ROC - arts. 413.º n.º 1 e alínea b), n.º 4, 414.º n.º 2 do CSC;
- o de *tipo germânico ou dualístico* que agrega um conselho de administração executivo - art. 278.º n.º 1 CSC ou eventualmente, um só administrador - art.

⁴⁶ ABREU, Jorge M. Coutinho de (2019). *Curso de Direito Comercial*, (Vol II). Coimbra: Almedina. p. 68

⁴⁷ Erroneamente, pois em rigor, uma assembleia geral é uma reunião de sócios. Contudo, na lei é usual ela ser assim definida, *Vd.* RSPE e EGP, p. ex. art. 38.º n.º 2 do RSPE ou art. 5.º alínea a) do EGP.

⁴⁸ COUTINHO DE ABREU fala mesmo em “paródia”, e FREITAS DO AMARAL considera “*pura ficção*”. Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de (2019) *Curso de Direito Comercial* (Vol. I). Coimbra: Almedina. p. 271-272.; AMARAL, Diogo Freitas do. (2015). *Curso de Direito Administrativo* (Vol. I). Coimbra: Almedina. p. 407

278.º n.º 2, 424.º n.º 2 do CSC e um conselho geral e de supervisão e ROC (não sócio) - arts. 278.º n.º 1 alínea c), 434.º e 446.º do CSC;

- e por fim, o sistema *monístico* que é constituído por conselho de administração do qual faz parte a comissão de auditoria (apresenta-se como o órgão fiscalizador e é composto por três administradores e ROC - arts. 278.º n.º 1 alínea b), 423.º-B, 446.º do CSC) e não admite que exista um só administrador - art. 278.º n.º 5 do CSC.

É importante referir que o conselho de administração integra sempre em si um elemento designado ou proposto pelo ministro das Finanças (art. 31.º n.º 4 do RSPE) e assegura-se a presença plural de homens e mulheres (art. 31.º n.º 6 do RSPE).

3.2. Entidades públicas empresariais (EPE)

As EPE são o legado das EP's reguladas pelo DL n.º 260/76, e decorrente de toda a evolução anteriormente escrutinada, chegou mesmo a discutir-se a necessidade desta figura no âmbito do SPE, onde foram alvo de críticas, como *“em vez de clarificar, actualizando e melhorando, o estatuto das anteriores empresas públicas, acaba por confundir e complicar esse estatuto (...) dilui as empresas públicas (...) numa categoria muito vasta, em que aparecem como irmãs pobres das pessoas coletivas privadas de fim lucrativo e de influência dominante do Estado”*⁴⁹. Certo é que o reverso da moeda existia e era destacado. Apontavam que a existência das EPE se justificava porque em determinadas situações, onde estivessem em causa a prestação continuada de serviços de interesse económico geral, seria necessário *“um regime de intervenção pública mais intensa, que assenta, preferencialmente, em institutos de feição claramente jurídico-pública e administrativa, como o da ‘tutela económica’ e financeira.”*⁵⁰

Considerando o art. 56.º do RSPE as EPE *“São entidades públicas empresariais as pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado para prossecução dos seus fins, as quais se regem pelas disposições do presente capítulo e, subsidiariamente, pelas restantes normas do presente decreto-lei.”* Podemos afirmar que são pessoas coletivas com denominação parcialmente taxativa/exclusiva (art. 57.º n.º 2

⁴⁹ Cf. SOUSA, Marcelo Rebelo de (1999). *Lições de Direito Administrativo*, (Vol. I). Lisboa: Lex. p. 306.

⁵⁰ Cf. MORAIS, Luís D. S. (2000). As Relações entre o Estado e as Empresas Públicas na sequência da aprovação do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro. Em *Estudos sobre o novo regime do sector empresarial do Estado*. Coimbra: Livraria Almedina. p. 104-105.

do RSPE), criadas pelo Estado com o objetivo de formarem e/ou explorarem organizações de meios produtivos de bens para troca, de modo a satisfazerem interesses público-estaduais.⁵¹ Importante salientar que as EPE são dotadas de “*autonomia administrativa [entendível em sentido amplo, como capacidade para gerir e praticar atos jurídicos], financeira [com receitas próprias e direito de delas dispor segundo orçamento próprio] e patrimonial [com património privativo, mobilizável só (e em princípio só ele) para o cumprimento das respetivas obrigações]: art. 58.º, 1.º*”.⁵²

A título exemplificativo, dada a sua especificidade, todos os hospitais e unidades locais de saúde são EPE's, mas podemos realçar também a CP – Comboio de Portugal, EPE, o Teatro Nacional D. Maria II, EPE ou ainda a Navegação Aérea de Portugal – NAV Portugal, EPE.

3.2.1. Processo de constituição da entidade pública empresarial

A criação das entidades públicas empresariais é feita por DL que, simultaneamente, aprova os estatutos da empresa (art. 57.º n.º 1 do RSPE). Também quanto à criação destas entidades, esta fica obrigatoriamente sujeita à observância do disposto no art. 10.º do RSPE, no que se refere à exigência de parecer prévio por parte da Unidade Técnica.

O capital estatutário – dinheiro e/ou outros bens patrimoniais, inclusive empresas - é atribuído pelo Estado para responder às necessidades permanentes da empresa e pode ser aumentado ou reduzido nos termos previstos nos estatutos (art. 59.º n.º 1 e 2 do RSPE). E como adianta o n.º 3 do art. 57.º do RSPE, a denominação das entidades públicas empresariais deve integrar a expressão ‘entidade pública empresarial’ ou as iniciais ‘E.P.E.’.

3.2.2. Estruturação orgânica das entidades públicas empresariais

A estrutura orgânica de administração e fiscalização das EPE é a prevista para as sociedades anónimas (art. 60.º n.º 1 do RSPE). Aplica-se, portanto, o que vimos para as empresas públicas societárias de tipo anónimo incluindo as especificidades decorrentes do RSPE e os limites à autonomia de gestão. Em relação ao órgão deliberativo-interno é excluído destas entidades, dando lugar a uma “*resolução do Conselho de Ministros ou*

⁵¹ Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de (2019) *Curso de Direito Comercial* (Vol. I). Coimbra: Almedina. p. 265.

⁵² Ibid. p. 266.

por despacho do titular da função acionista”.⁵³ Todavia, nada impede que os estatutos possam prever outros órgãos deliberativos ou consultivos (art. 60.º n.º 3 do RSPE). Estes mesmo estatutos regulam a competência e o modo de designação dos membros de todos os órgãos (art. 60.º n.º 4 do RSPE).

3.3. Empresas participadas

As empresas participadas são “todas as organizações empresariais em que o Estado ou quaisquer outras entidades públicas, de carácter administrativo ou empresarial, detenham uma participação permanente, de forma direta ou indireta, desde que o conjunto das participações públicas não origine influência dominante nos termos do artigo 9.º”. Estas empresas não são consideradas empresas públicas, as participações que o Estado detém é que são parte integrante do SEE.⁵⁴

Quando se fala de participações permanentes, referem-se às participações que não possuem objetivos exclusivamente financeiros, sem qualquer intenção de influenciar a orientação ou a gestão da empresa por parte das entidades públicas participantes, desde que a respetiva titularidade seja de duração superior a um ano. Já as participações diretas ou indiretas, como o nome indica, dão a possibilidade ao Estado de deter diretamente essas empresas ou de deter participações através de grupos económicos ou holdings, como é o caso da Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA, e da Caixa Geral de Depósitos, S.A.⁵⁵

Até à data, na carteira do Estado, podemos encontrar diversas empresas participadas, nos mais distintos setores de atividade. De participação direta, podemos salientar os Parques de Sintra - Monte da Lua, SA, o Metro do Porto, SA e o Banco Português de Fomento, SA. Relativamente a exemplos de participações indiretas, a Parpública detém participações na TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, SA, na GALP Energia, SGPS, S.A. e na CVP - Sociedade de Gestão Hospitalar, S.A.⁵⁶

⁵³ Art. 38.º n.º 2 *in fine* do DL n.º 133/2013, de 3 de outubro, RSPE.

⁵⁴ *Vd.* Art. 8.º, n.º 2 RSPE “a integração das empresas participadas no sector empresarial do Estado aplica-se apenas à respetiva participação pública”.

⁵⁵ *Vd.* Direção-Geral do Tesouro e Finanças. (24 de agosto de 2021). *O que é o Sector empresarial do Estado (SEE) ?* Obtido de Direção-Geral do Tesouro e Finanças: [http://www.dgtf.pt/sector-empresarial-do-estado-see-](http://www.dgtf.pt/sector-empresarial-do-estado-see/o-que-e-o-sector-empresarial-do-estado-see-)

⁵⁶ Informação retirada: PARPÚBLICA, Participações Públicas, SGPS, SA. (24 de agosto de 2021). *PARPÚBLICA, Participações Públicas, SGPS, SA.* Obtido de Carteira de Participações do Grupo PARPÚBLICA: https://www.parpublica.pt/newsfiles/Carteira_01.10.2020.pdf

Capítulo II. Os Gestores Públicos

O Gestor Público (GP), para efeitos do DL n.º 71/2007, de 27 de março, é o termo atribuído a quem seja designado para o órgão de gestão ou administração de uma empresa pública (art. 1.º).

O EGP foi aprovado pelo DL n.º 71/2007, de 27 de março, que revogou o DL n.º 464/82 de 9 de Dezembro, que, por sua vez revogou o Decreto-Lei n.º 831/76, de 25 de Novembro. Este estatuto é o resultado de uma insatisfação decorrente da falta de regulamentação completa e coerente neste domínio, que vem, então, “*instituir um regime do gestor público integrado e adaptado às circunstâncias actuais, que abranja todas as empresas públicas do Estado, independentemente da respectiva forma jurídica, e que fixe sem ambiguidades o conceito de gestor público, defina o modo de exercício da gestão no sector empresarial do Estado e as directrizes a que a mesma deve obedecer e regule a designação, o desempenho e a cessação de funções pelos gestores públicos.*”⁵⁷. Foi substancialmente revisto pelo DL n.º 8/2012, de 18 de janeiro, e atualmente, a sua redação vigente deve-se ao DL n.º 39/2016, de 28 de junho.

Este diploma aplica-se subsidiariamente aos titulares dos órgãos de gestão das empresas integrantes dos setores empresariais regionais e locais (art. 2.º n.º 2) e, com as devidas adaptações, aos membros dos órgãos diretivos de institutos públicos de regime especial e de autoridades reguladoras independentes (art. 2.º n.º 3).

Em relação às empresas participadas e aos administradores que são designados pelo Estado para representarem a sua participação minoritária, estes não são classificados como GP’s, ainda que esses administradores fiquem sujeitos a algumas normas aplicáveis aos GP’s.⁵⁸ Não estão sob a alçada deste diploma os membros do órgão de administração de instituições de crédito integradas no SEE e qualificadas como ‘entidades supervisionadas significativas’ (art. 1.º n.º 2, bem como os membros de órgão a que não

⁵⁷ Texto do Diploma do DL n.º 71/2007, de 27 de março. p. 1.

⁵⁸ Por norma, o poder estadual não tem poder suficiente para designar ou eleger administradores (arts. 386.º n.º 1 e 2, 391.º n.º 1 e 2 do CSC). Mas há situações em que lhe é dado o direito de designar um ou mais administradores. Esse direito tem como base legal o DL n.º 71/2017, de 27 de março e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 1 de fevereiro de 2007, publicada no DR, I Série, n.º 62, de 28 de março, e arts. 392.º n.º 11 do CSC. Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de (2011). Sobre os gestores públicos. *Direito das Sociedades em Revista*, 6. p. 30-31; e CUNHA, Paulo Olavo (2019). *Direito das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina. p. 823.

caibam funções de gestão ou administração, por exemplo os órgãos de fiscalização ou mesa da assembleia geral (art. 3.º).

De acordo com o n.º 1 do art. 13.º do EGP, os GP's são designados por eleição ou nomeação. Quanto à nomeação, esta é feita mediante resolução do Conselho de Ministros (n.º 2), já no que concerne à eleição é feita nos termos da lei comercial (n.º 6), ou seja, por deliberação dos sócios (arts. 252.º n.º 2, 391.º n.º 1, 392.º n.º 1, 425.º n.º 1 do CSC), ou por proposta do ministro das finanças (arts. 37.º n.º 2, 38.º n.º 1, alínea c) e n.º 2, 39.º n.º 1 do RSPE). O art. 14.º do EGP prevê ainda a possibilidade, apenas nas empresas públicas societárias, de os administradores serem designados por cooptação, seguida de ratificação pela assembleia geral.⁵⁹

Escrutinando estes processos de designação, a nomeação, para além da resolução do Conselho de Ministros, pode ser realizada ainda no contrato ou ato unilateral constituinte de EP societária (arts. 252.º n.º 2, 270.º-G, 391.º n.º 1, 425.º n.º 1 do CSC) e pode existir a opção de um sócio (minoritário) nomear um ou mais gerentes, quando esta estiver prevista no estatuto da EP por quotas pluripessoal (arts. 252.º n.º 2 e 83.º n.º 1 do CSC); a eleição pode ser decidida, nas EP's societárias pluripessoais, por sócios minoritários como decorre dos arts. 392.º n.º 6 e 7 do CSC. A CRP estipula ainda nos arts. 54.º, n.º 5, alínea f) e 89.º a possibilidade de os trabalhadores das EP's elegerem um ou mais deles para o órgão da administração das mesmas. Porém, o Código do Trabalho afigura essa hipótese apenas para as EPE e não para as EP's societárias.⁶⁰

De acordo com COUTINHO DE ABREU não existe uma diferença substancial entre a nomeação e a eleição, pois os GP's são designados pelo poder político “*e nas empresas públicas societárias unipessoais não é curial dizer-se que o sócio único “elege” os*

⁵⁹ “A cooptação surge, de algum modo, como uma substituição material dos administradores aos acionistas: aqueles são chamados a obter uma composição do órgão da administração que venha a merecer a aprovação (posterior) da assembleia geral.” O regime da cooptação e os seus pressupostos estão elencados no art. 393.º do CSC. Cf. GONÇALVES, Diogo Costa (2014). A cooptação de administradores pelo conselho de administração – Algumas reflexões. *Revista de Direito das Sociedades*. p. 544.

⁶⁰ ABREU, Jorge M. Coutinho de (2012). Apontamentos sobre o Regime Jurídico dos Gestores Públicos. Em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida* (Vol. STVDIA IVRIDICA 107). Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra Editora. p. 13-14. No que concerne à problemática da representação dos trabalhadores nos órgãos de administração das empresas, e à contemplação dessa hipótese apenas para as EPE, a constitucionalidade (por omissão) da mesma tem sido amplamente discutida. Por exemplo, Ac. 47/2006 do TdC, de 17/1/2006 “a verdade é que nunca foi editada legislação sobre a participação dos trabalhadores nos órgãos sociais das sociedades de capitais públicos, muito embora tenha havido recomendações no sentido de dever ser colmatada tal omissão”, no sentido do Decreto-Lei nº 558/99 do Decreto-Lei nº 276/2000. Anos volvidos e a situação continua a não ser prevista nem no EGP nem no RSPE.

*gestores públicos; ainda que em “assembleia geral”, ele decide nomeá-los – a eleição pressupõe a existência (ou a possibilidade) de propostas e votos alternativos.”*⁶¹ De uma forma prática, a nomeação foi desenhada para as EPE’s, enquanto que a eleição fora projetada para as EP’s societárias (mesmo para as unipessoais, ainda que sem fundo de razão).

Apesar do art. 12.º n.º 1 e 2 do EGP indicar os requisitos para a designação do GP, os critérios são um tanto ou quanto subjetivos, tendo por base a idoneidade, mérito profissional, competências e experiência de gestão do candidato, bem como sentido de interesse público e habilitadas, no mínimo, com o grau académico de licenciatura.

A duração do mandato do GP é, em regra, de três anos, sendo que os mandatos dos administradores do mesmo órgão coincidem (art. 15.º n.º 1 do EGP). O limite máximo de renovações consecutivas do mandato é de três anos, sendo que a lei e os estatutos podem fixar um outro limite (dentro do limite máximo de três anos).

1. A relação jurídica entre o Gestor Público e a Empresa Pública

A relação jurídica que se estabelece entre o gestor público e a EP é frequentemente, e com fundamento legal (ainda que atualmente de forma menos relevante), qualificada como mandato⁶² (arts. 15.º, 22.º n.º 6, 24.º n.º 3, 25.º n.º 3, 26.º n.º 3, 30.º n.º 1 al. b), e 39.º, n.º 1, 4 e 5 do EGP). É uma classificação do vínculo existente que é altamente criticada, e a questão ‘que tipo de contrato é estabelecido entre gestor e EP?’ é amplamente discutida em sede doutrinal. Explicitamente, o EGP de 1982 indicava que “*A nomeação do gestor público envolve a atribuição de um mandato para o exercício das funções...*”⁶³. Na redação atual, foi eliminada a expressa afirmação de que esses GP sejam co-titulares de um contrato de mandato com o Estado, mas apesar do não comprometimento com essa qualificação jurídica, todavia, a mesma não foi rejeitada. Há quem defenda que o legislador ao utilizar reiteradamente a palavra ‘mandato’ não tomou uma posição legislativa de rotular o vínculo jurídico entre os GP’s e as EP’s, seria apenas um ‘*modus dicendi*’ sem relevância técnica, no sentido corrente do conceito de mandato.⁶⁴

⁶¹ ABREU, Jorge M. Coutinho de (2019) *Curso de Direito Comercial* (Vol. I). Coimbra: Almedina. p. 270.

⁶² O mandato é uma das modalidades do contrato de prestação de serviços (arts. 1155.º, 1157.º a 1184.º do CC), e é definido como o “*contrato através do qual uma das partes se obriga a praticar um ou mais atos jurídicos por conta da outra*”.

⁶³ *Vd.* Arts. 2.º n.º 1 e 3.º, DL 464/82, de 9 de dezembro.

⁶⁴ *Vd.* Acórdão STA 0510/15, de 28 de janeiro de 2016.

COUTINHO DE ABREU afirma que “os atos de nomeação e de eleição de gestores públicos não são (ou quase nunca são) contratos; são atos unilaterais jurídico-administrativos (resoluções ministeriais) ou jurídico-privados, cuja eficácia depende da aceitação dos designados.”⁶⁵. Para além deste argumento, a letra da lei habilita o mandatário somente da prática de atos jurídicos, e como FERRER CORREIA realça as funções de um administrador compreendem também “a prática de operações puramente materiais”⁶⁶. OLAVO CUNHA adianta uma premissa pertinente, relativa ao desempenho dos respetivos cargos em nome próprio por parte das pessoas singulares indicadas pelas pessoas coletivas respetivas. Se desempenham um cargo em nome próprio não existe uma verdadeira relação de mandato. Além de que “se as pessoas coletivas se limitam a designar as pessoas singulares que hão-se desempenhar funções, nos órgãos de administração, dir-se-ia que elas não têm qualquer interesse nessa designação, sobretudo se tivermos em conta que a lei prevê que tais pessoas coletivas designadas administradoras tenham solidariedade relativamente aos atos praticados pelas pessoas singulares designadas”.⁶⁷

O art. 18.º do EGP explana a obrigatoriedade dos contratos de gestão, sendo celebrado, de um lado, pelo GP e, do outro, pelos titulares da função acionista e o membro do Governo responsável pelo respeito setor de atividade (n.º 2). Assim, fica reforçada juridicamente, a aceitação do gestor, já que a aceitação dos gestores públicos nomeados se encontra silenciada no DL n.º 71/2007. Este contrato manifesta, naturalmente, direitos e obrigações para as partes envolvidas, e o n.º 5 do art. mencionado inicialmente, exige-se que o contrato deva prever expressamente a demissão do GP quando a avaliação do seu desempenho for negativa.⁶⁸

Para além deste vínculo contratual, o Estado-governo encontra-se numa relação de supra-ordenação com os GP's, no que diz respeito às orientações e recomendações com origem na Resolução do Conselho de Ministros (art. 24.º n.º 1, 2, 3 e 4 do RSPE). Devem por isso, os GP's cumprir as orientações e recomendações (arts. 4.º, 5.º al. b), 25.º n.º 1

⁶⁵ ABREU, Jorge M. Coutinho de (2012). Apontamentos sobre o Regime Jurídico dos Gestores Públicos. Em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida* (Vol. STVDIA IVRIDICA 107). Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra Editora. p. 15.

⁶⁶ *Vd.* CORREIA, A. Ferrer (1968). *Lições de Direito Comercial - Sociedades Comerciais, Doutrina Geral* (Vol. II). Coimbra: Universidade de Coimbra. p. 326.

⁶⁷ *Cf.* CUNHA, Paulo Olavo (2019). *Direito das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina. p. 815.

⁶⁸ *Vd.* Arts. 6.º e 7.º do EGP.

al. a) do EGP). Mesmo na situação em que o Estado aparece como sócio nas EP's societárias ao emitir as orientações específicas, este aparece com poderes mais latos do que aos atribuídos aos sócios comuns e à assembleia geral (art. 373.º do CSC).⁶⁹

2. A natureza das funções dos Gestores Públicos

O atual regime do EGP prevê a figura do GP executivo e do GP não executivo no seu art. 19.º, tendo em conta o modelo de gestão adotado na EP em causa.⁷⁰

A lei não concretiza a definição de nenhum dos conceitos, porém COUTINHO DE ABREU avança que aqueles a quem “*compete especialmente a ‘gestão corrente’ ou técnico-operativa quotidiana da empresa*” serão identificados como GP executivos. No art. 20.º n.º 2 podemos retirar a condição de exclusividade que o GP executivo tem que seguir, sem prejuízo do disposto no n.º 3, onde se enunciam várias cumulações “(a) *actividades exercidas por inerência; b) participação em conselhos consultivos, comissões de fiscalização ou outros organismos colegiais, quando previstos na lei ou quando tal resulte de decisão do Governo; c) actividades de docência em estabelecimentos de ensino superior público ou de interesse público, mediante autorização; d) actividade de criação artística e literária, bem como quaisquer outras de que resulte a percepção de remunerações provenientes de direitos de autor; e) realização de conferências, palestras, acções de formação de curta duração e outras actividades de idêntica natureza.*” Para além disto, o n.º 4 vai mais além e diz-nos que “*é ainda cumulável com o exercício de funções executivas, o exercício de funções não remuneradas na empresa mãe ou em outras relativamente às quais a própria empresa ou*

⁶⁹ *Vd.* ABREU, Jorge M. Coutinho de (2012). Apontamentos sobre o Regime Jurídico dos Gestores Públicos. Em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida* (Vol. STVDIA IVRIDICA 107). Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra Editora. p. 15-16.

⁷⁰ Existe uma aproximação, neste âmbito, da figura do GP à figura do administrador executivo ou não executivo das empresas privadas que teve origem na reforma societária de 2006 e foi institucionalizada nos modelos de governação clássico e anglo-saxónico das SA. Um administrador executivo, de uma forma breve, a quem compete a gestão corrente da sociedade, e que usualmente integra a comissão executiva. A noção de um administrador não executivo não se encontra expressamente prevista no nosso ordenamento jurídico, mas o CSC reconhece a existência desta figura ao enunciar o regime de responsabilidade e de delegação de poderes no seu art. 407.º n.º 3, 4 e 8, sem nunca fazendo referência expressa ao termo ‘não executivo’. De uma forma breve, e por oposição à descrição do administrador executivo, podemos categorizar como aqueles a quem não são atribuídas funções executivas, limitando-se a ter a obrigatoriedade de acompanhar pontualmente a vida da sociedade, participando nas reuniões plenárias do órgão de administração. *Vd.* SILVA, J. Calvão da (2007). Responsabilidade civil dos administradores não executivos. Em J. e. Ventura, *A Reforma do Código das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina. p. 113-116; CUNHA, Paulo Olavo (2019). *Direito das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina. p. 806 e ss.

a sua empresa mãe exerçam directa ou indirectamente influência dominante nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro”.⁷¹

Aos GP’s não executivos “*competem participar (juntamente com os executivos) nas deliberações do conselho de administração e, em especial, controlar ou fiscalizar o desempenho dos executivos e a marcha dos negócios empresariais.*”⁷² De uma forma geral, não desempenham funções de gestão corrente, sendo que integram o conselho de administração, sem fazer parte da comissão executiva, e integram a comissão de auditoria quando esta faz parte do conselho de administração, segundo o modelo anglo-saxónico. Segundo o art. 21.º n.º 2 estes “*exercem as suas funções com independência, oferecendo garantias de juízo livre e incondicionado em face dos demais gestores, e não podem ter interesses negociais relacionados com a empresa, os seus principais clientes e fornecedores e outros accionistas que não o Estado.*”⁷³ Por contraposição, estes GP’s não estão sujeitos a exclusividade, mas estão impedidos de exercer certos cargos (art. 22.º n.º 1 e 4) ou atividades na empresa que gerem (art. 22.º n.º 2) ou em empresas privadas concorrentes (art. 22.º n.º 3).

Para além das já mencionadas incompatibilidades consoante a natureza de funções do GP, o art. 22.º ainda estabelece situações de proibições legais de intervenção em certos atos ou situações, ou seja, os impedimentos. De uma forma genérica, os GP “*não podem celebrar, durante o exercício dos respectivos mandatos, quaisquer contratos de trabalho ou de prestação de serviços com as empresas mencionadas nos n.º 2 a 4*⁷⁴ *que devam vigorar após a cessação das suas funções.*” E ainda um impedimento deliberativo, presente no n.º 7, quando existir, em relação às deliberações, “*interesse, por si, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa ou ainda quando tal suceda em relação ao seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau em linha colateral ou em relação com pessoa com quem viva em economia comum.*”

⁷¹ Nas palavras de COUTINHO DE ABREU “*É muito ampla a formulação ‘exercício de funções na empresa mãe’, etc. Literalmente abrangeria funções de administrador executivo ou não-executivo, de fiscalizador, de trabalhador, de prestador de serviços...*”. Sobre a problemática do conceito de empresa mãe empregue neste artigo *Vd.* ABREU, Jorge M. Coutinho de (2012). Apontamentos sobre o Regime Jurídico dos Gestores Públicos. Em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida* (Vol. STVDIA IVRIDICA 107). Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra Editora. p. 18.

⁷² Cf. *Ibid.* p. 17.

⁷³ *Vd.* *Ibid.* p. 19-20.

⁷⁴ “*Empresas públicas de que são gestores, empresas privadas concorrentes e empresas integrantes do sector público (estadual, regional ou local)*” *Ibid.* p. 20.

Por consequência, a violação de qualquer incompatibilidade e impedimento, pode resultar na destituição (art. 25.º n.º 1, al. c)), na nulidade dos contratos ou da designação (violação de norma imperativa – art. 294.º CC), na obrigação de indemnizar pelos prejuízos que a EP sofra pelo exercício de atividade em empresa concorrente e, ainda, a anulabilidade da deliberação em que tenha participado como gestor impedido com conflito de interesses.

3. Remuneração do Gestores Públicos

A remuneração dos GP's encontra-se regulada nos arts. 28.º e seguintes do EGP e novamente faz a distinção consoante a natureza das funções do GP.

No que concerne aos GP's executivos, estes obtêm um *“vencimento mensal que não pode ultrapassar o vencimento mensal do Primeiro-Ministro”* determinado por resolução do Conselho de Ministros em função de critérios como a complexidade do cargo (n.º 3 e 4 do art. 28.º) e *“ainda um abono mensal, pago 12 vezes ao ano, para despesas de representação no valor de 40 % do respectivo vencimento”*. Decorrente do contrato de gestão, integram ainda a remuneração *“prémios de gestão”* e *“outras regalias ou benefícios aplicáveis aos demais colaboradores da empresa”* (art. 30.º n.º 1 do EGP).

Para além destas componentes monetárias é disponibilizado ainda a utilização de viaturas⁷⁵ (art. 33.º EGP) e ainda a utilização de cartões de crédito e comunicações (art. 32.º EGP).

Já em relação aos GP's não executivos no art. 29.º n.º 1 estabelece-se que *“têm direito a uma remuneração fixa, correspondente à actividade normal que desempenhem, até ao limite de um quarto da remuneração de igual natureza estabelecida para os administradores executivos”*. E na hipótese de *“participação em comissões criadas especificamente para acompanhamento da atividade da empresa têm ainda direito a uma remuneração complementar, caso em que o limite da remuneração global é de um terço da remuneração fixa estabelecida para os administradores executivos”* (n.º 2). O n.º 3 ainda nos diz que a remuneração *“não integra qualquer abono mensal para despesas de representação”*.

⁷⁵ O n.º 4 do art. 33.º veda a opção dos GP's adquirirem as viaturas de serviço que lhes tenham sido afetas, o que há alguns anos atrás era prática usual estes adquirirem as viaturas por preços inferiores aos do mercado ou até gratuitamente.

4. Cessação de funções dos Gestores Públicos

Os GP's cessam as suas funções quando confrontados com as seguintes circunstâncias: caducidade, dissolução do órgão de administração, demissão do GP, e a renúncia.

O EGP não faz referência à primeira modalidade de cessação de funções, porém, como o art. 40.º estabelece, a lei das sociedades comerciais prevê diversas causas de caducidade que se aplicam, na sua maioria, aos GP's. O decurso do prazo do mandato determinado pelo art. 15.º n.º 1 do EGP, mas que se mantém em funções até nova designação para substituição (arts. 391.º n.º 4 e 425.º n.º 3 do CSC). Incapacidades posteriores à designação do GP também geram a caducidade do seu mandato (arts. 401.º e 425.º n.º 7 do CSC). Quanto aos estatutos da EP, são livres de enumerar mais situações, que direta ou indiretamente, resultem na caducidade.

A dissolução do órgão de administração ocorre com fundamento em justa causa, de acordo com o art. 24.º n.º 1 do EGP: quando exista *“grave violação da lei ou dos estatutos da empresa, quer por ação quer por omissão; não observância, nos orçamentos de exploração e investimento, dos objetivos fixados pelo acionista de controlo ou pela tutela; desvio substancial dos orçamentos e da respetiva execução; grave deterioração dos resultados do exercício ou da situação patrimonial, quando não provocada por razões alheias ao exercício das funções pelos gestores.”* Esta dissolução não envolve qualquer tipo de compensação ou subvenção.

A demissão do GP com justa causa acontece quando lhe sejam imputáveis situações como: uma avaliação negativa do desempenho, designadamente, por incumprimento dos objetivos referidos nas orientações de gestão ao abrigo do RJSEE ou no contrato de gestão; violação grave dos estatutos ou da lei, por ação ou por omissão; violação das normas relativas às incompatibilidades e impedimentos; não cumprimento do sigilo profissional. Tal como na dissolução por justa causa, esta demissão não envolve qualquer tipo de compensação.⁷⁶ Tanto a dissolução e como a demissão são da responsabilidade do órgão de designação, e são feitas por resolução do Conselho de Ministros (para as EPE), decisão do sócio único ou deliberação dos sócios.⁷⁷

⁷⁶ Cf. Art. 25.º n.º 1 e 2 do EGP.

⁷⁷ Cf. Ibid. p. 23-24.

Na ocorrência de dissolução do órgão de administração ou da demissão do gestor público, por mera conveniência (art. 26.º do EGP), esta não carece de fundamento “*desde que conte, pelo menos, 12 meses seguidos de exercício de funções*”, pode ocorrer a qualquer altura, tendo o GP direito a uma indemnização que corresponde ao vencimento de base que auferiria até ao fim do mandato, com o limite de um ano. A ressalva do n.º 4 do supramencionado é importante pois “*Nos casos de regresso ao exercício de funções ou de aceitação, no prazo a que se refere o número anterior, de função ou cargo no âmbito do sector público administrativo ou empresarial, ou no caso de regresso às funções anteriormente desempenhadas pelos gestores designados em regime de comissão de serviço ou de cedência especial ou ocasional, a indemnização eventualmente devida é reduzida ao montante da diferença entre o vencimento como gestor e o vencimento do lugar de origem à data da cessação de funções de gestor, ou o novo vencimento, devendo ser devolvida a parte da indemnização que eventualmente haja sido paga.*”.

Por último, a renúncia, que é feita nos termos da lei comercial (art. 27.º n.º 1 EGP). Nas EP’s societárias por quotas, diz-nos o art. 258.º do CSC que “*deve ser comunicada por escrito à sociedade e torna-se efectiva oito dias depois de recebida a comunicação*”⁷⁸ (n.º 1) e “*A renúncia sem justa causa obriga o renunciante a indemnizar a sociedade pelos prejuízos causados, salvo se esta for avisada com a antecedência conveniente.*” (n.º 2). Já nas EP’s societárias anónimas e nas EPE’s de com estrutura tradicional ou monística, o gestor “*pode renunciar ao seu cargo mediante carta dirigida ao presidente do conselho de administração ou, sendo este o renunciante, ao conselho fiscal ou à comissão de auditoria.*” (art. 404.º n.º 1 do CSC). Nas EP’s societárias anónimas e nas EPE’s com estrutura de tipo dualista ou germânico, o gestor renuncia mediante carta dirigida ao presidente do conselho de administração executivo ou, sendo este o renunciante ou não existindo esse conselho, ao conselho geral e de supervisão (art. 433.º n.º 4 do CSC, remissão para o art. 404.º do CSC, com as adaptações necessárias).

⁷⁸ Segundo o art. 260.º n.º 5 do CSC quando “*As notificações ou declarações de um gerente cujo destinatário seja a sociedade devem ser dirigidas a outro gerente, ou, se não houver outro gerente, ao órgão de fiscalização, ou, não o havendo, a qualquer sócio.*”. Vd. ABREU, Jorge M. Coutinho de (2019) *Curso de Direito Comercial* (Vol. I). Coimbra: Almedina. p. 624.

5. Os deveres dos Gestores Públicos

No momento em que um GP aceita o cargo que lhe é proposto é importante estar ciente dos deveres que a posição exige. A obrigação de cumprir as funções no dia-a-dia tem sempre como linhas condutoras o estipulado no art. 5.º do EGP.

É importante referir que o GP pratica, obviamente, atos de gestão pública, assim como atos de gestão natureza privada. O que acontece, conseqüentemente, é que os deveres fundamentais que se aplicam a um administrador de uma sociedade privada, vão regular, na mesma hierarquia de importância, a atuação de um GP.

A extensão destes deveres aos GP's tem como origem, essencialmente, um “*elenco algo desordenado, incompleto e com escusadas sobreposições*”⁷⁹ do que é descrito no art. 5.º do EGP. Também é fundamentada pelo art. 40.º do EGP, que oferece a possibilidade de aplicarmos de forma subsidiária aquilo que o CSC presta como essencial para os administradores das sociedades de teor privado. Talvez, no caso dos deveres, deva optar-se por utilizar o termo aplicação complementar, e não o termo subsidiário, pois é certo que deveres como os de cuidado e lealdade presentes no art. 64.º do CSC relevam, e muito, para as funções de um GP, e apesar de não estarem presentes no diploma principal, não é possível dizer que existe uma hierarquia de deveres, e se um GP não cumprir o seu dever de lealdade, provavelmente as conseqüências seriam as mesmas da quebra de um dos deveres específicos previstos no art. 5.º do EGP.

5.1. Deveres legais gerais dos Gestores Públicos

Resultado da massa jurídica anglo-saxónica⁸⁰ e da redação dada pela Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março, surgem elencados os deveres fundamentais no art. 64.º do CSC, que “*representam cláusulas abstratas de comportamento que conformam caso a caso, como norma de conduta devida, a atuação dos administradores e gerentes no exercício das suas funções*”.⁸¹ Estes são os deveres de cuidado (“*ou diligência em sentido estrito – os administradores hão de aplicar nas atividades de organização, decisão e*

⁷⁹ Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de (2011). Sobre os gestores públicos. *Direito das Sociedades em Revista*, 6. p. 40.

⁸⁰ A origem não é apenas anglo-saxónica, sendo os deveres de lealdade conseqüência da doutrina alemã. *Vd.* CORDEIRO, António Menezes (2007). Os deveres fundamentais dos administradores das sociedades. Em Jornadas em Homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura, *A reforma do Código das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina. p. 56 e ss.

⁸¹ Cf. COSTA, Ricardo, & DIAS, Gabriela Figueiredo (2010). Deveres fundamentais Art. 64.º. Em coord. Jorge Coutinho de Abreu, *Código das Sociedades Comerciais em Comentário*. Almedina. p. 728.

controlo societário o tempo, esforço e conhecimento requeridos pela natureza das funções, as competências específicas e as circunstâncias”) e o dever de lealdade (“os administradores devem ter em vista exclusivamente os interesses da sociedade e procurar satisfazê-los, abstendo-se de promover o seu próprio benefício ou interesses alheios”).⁸²

“Os gerentes ou administradores da sociedade devem observar

- a) **Deveres de cuidado**, revelando a disponibilidade, a competência técnica e o conhecimento da actividade da sociedade adequados às suas funções e empregando nesse âmbito a diligência de um gestor criterioso e ordenado; e
- b) **Deveres de lealdade**, no interesse da sociedade, atendendo aos interesses de longo prazo dos sócios e ponderando os interesses dos outros sujeitos relevantes para a sustentabilidade da sociedade, tais como os seus trabalhadores, clientes e credores.”⁸³

O dever de cuidado consiste na “obrigação de os administradores cumprirem com diligência as obrigações derivadas do seu ofício-função, de acordo com o máximo interesse da sociedade e com o cuidado que se espera de uma pessoa medianamente prudente em circunstâncias e situações similares.”⁸⁴ Numa tentativa de caracterizar melhor este conceito, o legislador associou três características que estão subjacentes ao

⁸² Cf. Acórdão Tribunal da Relação do Porto, de 05 de fevereiro de 2009 e ABREU, Jorge M. Coutinho de (2010). *Responsabilidade civil dos administradores de sociedades*. Coimbra: Almedina. p. 18.

⁸³ Art. 64.º do CSC. De fora deste artigo, com a alteração da Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março, ficou a obrigação típica do administrador: o dever de administrar. Várias críticas foram tecidas em respeito a esta escolha do legislador, pois, no fundo, o dever de administração acabou reduzido ao dever de cuidado, que não representam a mesma coisa. Sobre isto COUTINHO DE ABREU “os deveres impostos aos administradores para o exercício correto da administração começam por ser, como atividade, o dever típico e principal de administrar e representar a sociedade – correspondente passivo dos poderes dos poderes típicos, e normativizados, da função de administrador, previstos nos arts. 192.º, 1, 252.º, 1, 405.º, 431.º, 1 e 2. Este dever genérico, porém, apenas encontra densidade, pela sua determinação e amplitude, com a identificação de deveres gerais de conduta, indeterminados e fiduciários, que, ainda que sem conteúdo específico, concretizam o dever típico nas escolhas de gestão e asseguram a sua realização no modo de empreender a gestão. Vd. FRADA, Manuel A. Carneiro da (2007). *A business judgement rule no quadro dos deveres gerais dos administradores*. Em Jornadas em Homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura, *A reforma do Código das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina. p. 66-68, PINTO, Filipa Nunes (2015). *A responsabilidade civil dos administradores das sociedades – A concretização dos deveres legais que origina essa responsabilidade*. *Revista de Direito das Sociedades*. p. 86-89. RODRIGUES, Ricardo A. Cardoso, & SOARES, João Luz. (2017). *Business Judgment Rule: enquadramento, apresentação, análise e reflexões*. *Revista de Direito das Sociedades*. p. 690 e ss.

⁸⁴ *Ibid.* p. 730.

cuidado que é exigido ao gestor: a disponibilidade, a competência técnica e o conhecimento da sociedade.⁸⁵ Sobre cada um destes aspetos, a disponibilidade diz respeito ao dever de direcionar o seu tempo a administrar e gerir o património de forma a atingir os objetivos firmados; a competência técnica não se prende com títulos ou formações académicas, mas sim com os conhecimentos que o gestor possuiu e se eles são adequados ao tipo de atividade que a sociedade exerce; o conhecimento da sociedade prende-se com o dever dos administradores se manterem informados sobre o que acontece na esfera da sociedade, em todos os setores.⁸⁶

É importante ter em atenção, que para futuras avaliações e análises do comportamento e do cumprimento do dever de cuidado por parte do gestor, existem fatores que têm de ser tidos em conta, “*como o tipo, objeto e dimensão da sociedade, o setor económico da atividade, a importância e o tempo disponível para a operação em causa, se a decisão se enquadra na gestão corrente ou extraordinária da sociedade, as funções do administrador, a sua especialidade, entre outras condições.*”⁸⁷

Contudo, COUTINHO DE ABREU apresenta uma nomenclatura que, na sua visão, é mais precisa que a letra da lei, acabando apenas por remeter para a bitola da diligência de um gestor criterioso e ordenado. Falamos então do “*dever de controlo ou vigilância organizativo-funcional; o dever de actuação procedimentalmente correcta (para a tomada de decisões); o dever de tomar decisões (substancialmente) razoáveis.*” No fundo, as ações devem assentar em dois critérios básicos “*não dissipar (ou esbanjar) o património social e evitar riscos desmedidos*”.⁸⁸

De seguida, a alínea b) do art. supracitado, prevê o dever de lealdade, definível como o “*dever de os administradores exclusivamente terem em vista os interesses da sociedade e procurarem satisfazê-los, abstendo-se portanto de promover o seu próprio benefício ou*

⁸⁵ Acerca destas características COSTA, Ricardo, & DIAS, Gabriela Figueiredo (2010) afirmam que “*não são verdadeiras manifestações autonomizáveis do dever de cuidado*” mas sim “*circunstâncias exigíveis ao modo como as verdadeiras manifestações do dever de cuidado devem ser realizadas, contribuindo para a avaliação das decisões dos administradores*” p. 731.

⁸⁶ *Vd.* PINTO, Filipa Nunes (2015). A responsabilidade civil dos administradores das sociedades – A concretização dos deveres legais que origina essa responsabilidade. *Revista de Direito das Sociedades*. p. 91-92.

⁸⁷ Cf. COSTA, Ricardo, & DIAS, Gabriela Figueiredo (2010) Deveres fundamentais Art. 64.º. Em coord. Jorge Coutinho de Abreu, *Código das Sociedades Comerciais em Comentário*. Almedina p. 731., ABREU, Jorge M. Coutinho de (2007). Deveres de Cuidado e de Lealdade dos Administradores e Interesse Social. Em (obra coletiva), *Reformas do Código das Sociedades*. Almedina/IDET (n.º 3 da coleção Colóquios). p. 20.

⁸⁸ Cf. *Ibid.* p. 20-22.

interesses alheios.”⁸⁹ Esta lealdade, para além de não ser graduável, ela é transversal a todos os atores com os quais o gestor tem interação: à sociedade em si, aos credores, trabalhadores e clientes.⁹⁰

Concretizando de uma forma mais prática estes deveres, e encontrando a sua correspondência na lei, “o gestor tem o dever de não celebração de certos negócios com a sociedade, ou sem o consentimento da mesma (arts. 397.º n.º 1 e 2, 428.º do CSC); o dever de não concorrência, a menos que estejam especialmente autorizados para o efeito (arts. 254.º n.º 1, 398.º n.º 3, 428.º do CSC); e o dever de conscienciosamente equilibrar a não ingerência em oportunidades de negócio, como o exemplo de não votar nas deliberações do órgão de administrações acerca de assuntos em que tenha interesses em conflito com os da sociedade (art. 410.º n.º 6 do CSC), não abusar da informação privilegiada a que tem acesso (arts. 449.º e 450.º do CSC, art. 378.º CVM) e ter uma posição neutra no que diz respeito a ofertas públicas de aquisição (arts. 181.º n.º 2, d), 182.º n.º 1 do CVM).”⁹¹

Ainda na concretização do dever de lealdade, importa dizer que é-lhes exigido não utilizar em seu benefício próprio meios e informações da sociedade, não receber, com base na sua posição e estatuto, vantagens indevidas de terceiros tendo em conta a celebração de negócios entre a sociedade e esses terceiros, e guardar sigilo de informações/documentos aos quais tem acesso e são considerados reservados à sociedade.⁹²

Na sua definição, existe uma relação entre lealdade e o interesse da sociedade. COUTINHO DE ABREU considera que, no preceito da lei o “*interesse a longo prazo dos sócios*” e os “*interesses dos outros sujeitos relevantes para a sustentabilidade da sociedade*” são uma extensão considerável de interesses, tratando-se de uma “*conjugação dos interesses dos sócios enquanto tais (comuns a todos eles, não extrassociais nem de*

⁸⁹ Ibid. p. 22. Importante salientar a dimensão positiva deste dever, ainda que seja possível identificar uma dimensão negativa, no sentido de haver uma proibição geral de atuação em conflitos de interesses. *Vd.* ANTUNES, José Engrácia (2013). *Direito das sociedades: parte geral*. Porto: [Edição do Autor], p. 328.

⁹⁰ *Vd.* FRADA, Manuel A Carneiro da (2007). A business judgement rule no quadro dos deveres gerais dos administradores. Em Jornadas em Homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura, *A reforma do Código das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina. p. 71.

⁹¹ Cf. COSTA, Ricardo, & DIAS, Gabriela Figueiredo (2010) p. 743-744, RODRIGUES, Ricardo A. Cardoso, & SOARES, João Luz. (2017) Business Judgment Rule: enquadramento, apresentação, análise e reflexões. *Revista de Direito das Sociedades*. p. 699-700.

⁹² Ibid. p. 744.

ordem conjuntural) com os de outros sujeitos ligados à sociedade”. Contudo, certa parte da doutrina tende a hierarquizar esses interesses, privilegiando o interesse da sociedade.⁹³

Reconduz-se a base da relação do gestor com a sociedade para uma relação fiduciária, sem descuidar do princípio geral de boa-fé (art. 762.º n.º 2 do CC), mas não se esgotando nele, pois a exigência de comportamentos e atividades é particularmente densa.

5.2. Deveres específicos dos Gestores Públicos

Como mencionado, o art. 5.º do EGP elenca um conjunto de deveres que os GP’s devem cumprir, em especial os GP’s executivos.⁹⁴

Inicialmente, o primeiro dever indica que é essencial para um GP *“cumprir os objectivos da empresa definidos em assembleia geral ou, quando existam, em contratos de gestão”* (alínea a)).

A seguinte alínea exige ao GP a capacidade de *“assegurar a concretização das orientações definidas nos termos da lei, designadamente as previstas no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, e no contrato de gestão, e a realização da estratégia da empresa”* (alínea b)). Apesar do DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro ter sido revogado pelo DL n.º 133/2013, de 3 de outubro, as orientações contidas no art. 11º continuam a ser válidas, porém são agora remetidas para as chamadas orientações estratégicas e setoriais, que se encontram elencadas no contrato de gestão, conforme o art. 18.º n.º 1 do EGP.

No decorrer dos já citados deveres fundamentais dos GP’s, *“acompanhar, verificar e controlar a evolução das actividades e dos negócios da empresa em todas as suas componentes”* (alínea c)), tem na sua base um dever de cuidado.

Nos termos da alínea d), o GP deve *“avaliar e gerir os riscos inerentes à actividade da empresa”*, o que implica características ao GP de ponderação, racionalidade e razoabilidade.

É estabelecido na alínea e) o dever de *“assegurar a suficiência, a veracidade e a fiabilidade das informações relativas à empresa bem como a sua confidencialidade”*.

⁹³ Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de (2007) Deveres de Cuidado e de Lealdade dos Administradores e Interesse Social. Em (obra coletiva), *Reformas do Código das Sociedades*. Almedina/IDET (n.º 3 da coleção Colóquios). p. 43.

⁹⁴ A aplicação destes deveres tem em consideração o presente na Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de março, que aprova os princípios de bom governo das empresas do SEE e assume-se a importância de as empresas serem geridas por práticas corretas e visando os objetivos adequados.

Esta norma pretende a salvaguarda de informações para a esfera pública, mas também a necessidade de o GP informar as entidades que exercem a função acionista pública, seja ela o Estado ou outras. Para além da confidencialidade e o dever de informar quem de direito, a qualidade das informações transmitidas também é muito relevante.

A alínea f), como a alínea c), reconduz-se para um dever fundamental já mencionado anteriormente, o dever de lealdade, “*guardar sigilo profissional sobre os factos e documentos cujo conhecimento resulte do exercício das suas funções e não divulgar ou utilizar, seja qual for a finalidade, em proveito próprio ou alheio, directamente ou por interposta pessoa, o conhecimento que advenha de tais factos ou documentos*”.

Por fim, “*assegurar o tratamento equitativo dos accionistas*” (alínea g)).

Além destes deveres expressamente consagrados em artigo próprio, existem mais deveres respeitantes ao governo empresarial e transparência, como é o caso da ética (art. 36.º EGP) e das boas práticas, designadamente em matéria de transparência, respeito pela concorrência e pelos agentes de mercado e prestação de informação sobre a respetiva organização e atividade desenvolvida (art. 37.º EGP). Relativamente aos supramencionados impedimentos que os GP são alvo, decorrem dos mesmos, certos deveres que têm que ser cumpridos, como é o caso do n.º 9 do art. 22.º do EGP que prevê a indicação à IGF de todas as participações e interesses patrimoniais, que direta ou indiretamente detenha na empresa na qual vai exercer funções ou em qualquer outra. Ainda no mesmo artigo, o n.º 7 consagra que os administradores das empresas do SEE devem declarar-se impedidos de votar em deliberações quando tenham um interesse, por si como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa ou ainda quando tal suceda em relação ao seu cônjuge, parente ou afim em linha reta ou até ao 2.º grau em linha colateral ou em relação com pessoa com viva em economia comum.

6. Responsabilidade dos Gestores Públicos

“Com grandes poderes vêm grandes responsabilidades”. É com este lema em mente que o art. 23.º do EGP prevê que os GP’s são penal, civil e financeiramente responsáveis pelos atos e omissões, por preterição dos deveres legais ou contratuais, praticados durante a sua gestão, nos termos da lei.

6.1. Responsabilidade civil

De uma forma breve e introdutória, a responsabilidade civil deriva essencialmente da violação dos deveres expostos anteriormente, sendo que a consequência pode passar pela destituição. À maioria dos atos praticados pelo GP, no âmbito da gestão e administração da EP são aplicáveis as normas constantes da lei das sociedades comerciais que estabelecem o regime de responsabilidade dos administradores de sociedade privada – art. 40.º EGP. Não obstante, na situação de se tratar de um ato de gestão pública⁹⁵, fica vedada a aplicação do CSC, e releva a aplicação do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas – Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro.⁹⁶

Como já mencionado, este instituto da responsabilidade civil não se encontra estipulado no EGP, remetendo esta temática para a lei geral, mais especificamente, para os arts. 71.º e seguintes do CSC. A análise e os critérios utilizados para averiguar esta falta (ou não) de responsabilidade, não se equiparam na sua totalidade aos utilizados nos administradores que atuam e se regem pelo CSC, exigindo uma flexibilidade para interpretação casuística. Pela sua forma e natureza de constituição, o art. 71.º não se aplica à responsabilidade civil que se imputa aos GP's. É com base das circunstâncias e danos causados que podemos apurar se se trata de natureza contratual ou extracontratual (caso esteja fora do âmbito das suas funções), previsto no art. 483.º e seguintes do CC.

Posto isto, podemos identificar três campos onde a responsabilidade civil se afigura: perante a sociedade, perante terceiros, e perante credores sociais.

6.1.1. Responsabilidade civil perante a sociedade

Dispõe o art. 72.º n.º 1 do CSC que *“Os gerentes ou administradores respondem para com a sociedade pelos danos a esta causados por actos ou omissões praticados com*

⁹⁵ *“Sempre que o administrador nomeado pelo Estado, pratique um ato em que o interesse público se sobrepõe ao interesse da sociedade (...) estará a praticar um ato de gestão pública”* Cf. RODRIGUES, Nuno Cunha (2006). Breves notas em torno do estatuto do gestor público - A caminho do New Public Management? Em *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco* (pp. 379-434). Coimbra Editora. p. 409

⁹⁶ Apesar de já não estar presente a referência aos atos de gestão pública no art. 1.º deste diploma – como estava no DL 48 051, de 21 de novembro de 1967 – a verdade é que a *“a situação da dualidade de regimes substantivos de responsabilidade se mantém”*. Como discorre do art. 1.º n.º 2 deste diploma *“A nova lei aplica-se apenas a ações e omissões adotadas no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo”*. Podemos concluir que não houve uma mudança substantiva do regime, apenas uma mudança terminológica.

preterição dos deveres legais ou contratuais, salvo se provarem que procederam sem culpa.”. Dado o vínculo obrigacional entre o gestor e a sociedade, estamos perante uma responsabilidade contratual direta.⁹⁷ Os pressupostos, cumulativamente necessários, para se verificar a obrigação de indemnização são os seguintes: facto ilícito, culpabilidade, prejuízos enexo de causalidade.⁹⁸

Com efeito, o n.º 2 do art. 72.º estabelece a definição legal da chamada *business judgment rule*⁹⁹, na qual “*a responsabilidade é excluída se alguma das pessoas referidas no número anterior provar que actuou em termos informados, livre de qualquer interesse pessoal e segundo critérios de racionalidade empresarial*”, com origem numa reforma proposta pela CMVM ao CSC em 2006. Mesmo que se verifiquem resultados negativos e até consequências danosas para a sociedade, é possível os administradores eximirem-se da responsabilidade que os onera. Podemos considerar esta uma causa de exclusão de responsabilidade¹⁰⁰, pois no entendimento de MANUEL DA FRADA, “*Parte-se então do princípio de que toda a administração, mesmo naquilo que constitui o seu espaço de autonomia e discricionariedade, é judicialmente sindicável e susceptível de conduzir a responsabilidade. Porém, iliba-se o administrador de uma apreciação do mérito da sua administração (atento o seu resultado) se ele logra fazer a prova dos requisitos colocados pela referida regra.*”¹⁰¹ E que requisitos são exigidos? São eles a atuação em termos informados, a ausência de conflito de interesses em relação à decisão, que se traduz na falta de interesse pessoal nessa mesma decisão, e, por fim, uma decisão racional (a tal

⁹⁷ *Vd.* DIAS, Gabriela Figueiredo (2006). *Fiscalização de sociedades e responsabilidade civil (após a Reforma do Código das Sociedades Comerciais)*. Coimbra: Coimbra Editora. p. 59-60.

⁹⁸ *Vd.* Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 02 de outubro de 2008.

⁹⁹ A sua razão de ser reside da tentativa de não desencorajar “*os administradores de tomar decisões audazes e empreendedoras, mas não descure a exigência de se observar um dever Procedimental de conduta na formulação dessas decisões*”. Cf. COSTA, Ricardo (2007). Responsabilidade dos Administradores e Business Judgment Rule. *Reformas do Código das Sociedades, Colóquios n.º 3/IDET*. Coimbra: Almedina. p. 79.

¹⁰⁰ Por contraposição, há autores que consideram esta uma regra de conduta que concretiza ou densifica o conjunto de deveres legais gerais já mencionados anteriormente, em especial o dever de cuidado. *Vd.* FRADA, Manuel A. Carneiro da. (2007). A business judgement rule no quadro dos deveres gerais dos administradores. Em Jornadas em Homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura, *A reforma do Código das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina. p. 77 e seguintes.; RODRIGUES, Ricardo A. Cardoso, & SOARES, João Luz (2017). Business Judgment Rule: enquadramento, apresentação, análise e reflexões. *Revista de Direito das Sociedades*. p. 707.

¹⁰¹ Cf. *Ibid.* p. 78-79.

racionalidade empresarial). RICARDO COSTA adianta, que “*Para além dos três, há um que está implícito: a decisão do administrador.*”¹⁰²

Escrutinando estes pressupostos – aos quais se exige a sua verificação cumulativa – importa relevar que, em primeiro lugar, quando se requer uma decisão informada, trata-se da recolha da informação adequada, o mais completa e fiável possível. Chegados aqui podemos questionar-nos como é possível, ficar provado que o gestor reuniu toda esta informação e, mesmo assim, tomou uma decisão com consequências desfavoráveis? A informação disponível muitas vezes é imperfeita ou então não é obtida de forma integral, daí que seja inerente este e outros elementos de risco quando se tomam decisões. Avaliar a qualidade da informação pode passar por verificar “*a natureza e a importância(-amplitude) da decisão, o tempo disponível para obter a informação, os custos de obtenção da informação, a confiança dos administradores naqueles que examinaram o assunto e o apresentaram no conselho, o estado da actividade da empresa social naquele momento, o número de decisões que foi necessário tomar naquele período, os padrões de comportamento normalmente adoptados naquele tipo de circunstâncias, a experiência do administrador...*”¹⁰³

No que concerne à ausência de conflitos de interesse, o próprio requisito desvenda aquilo que se pretende.

A (ir)racionalidade empresarial é um conceito – polémico e que levanta várias dificuldades de aplicabilidade – que nesta situação “*surge se a decisão se torna tão incompreensível que não pode deixar de se colocar fora da fronteira permitida à autonomia dos administradores para responder a uma dada situação*”.¹⁰⁴ Ao seu redor existem várias conceções que podem ajudar no juízo, definição e conseqüente distinção desta racionalidade, tal como o critério de razoabilidade¹⁰⁵ e o critério de boa-fé. No fundo, o que se pretende é a interpretação desta norma de forma restritiva¹⁰⁶, ou seja, só

¹⁰² Cf. COSTA, Ricardo (2007). Responsabilidade dos Administradores e Business Judgment Rule. *Reformas do Código das Sociedades, Colóquios n.º 3/IDET*. Coimbra: Almedina. p. 82.

¹⁰³ Cf. Ibid. p. 83.

¹⁰⁴ Cf. Ibid. p. 84.

¹⁰⁵ Acerca do critério de razoabilidade consultar FRADA, Manuel A. Carneiro da (2007). A business judgement rule no quadro dos deveres gerais dos administradores. Em *Jornadas em Homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura, A reforma do Código das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina.

¹⁰⁶ Nesta sede, COUTINHO DE ABREU defende a interpretação “restritivo-teleológica” da parte final do n.º 2 do art. 72.º do CSC. De acordo com o autor, se a interpretação fosse literal, a prova que o administrador teria que apresentar, sobre a sua atuação que originou resultados nefastos, iria apresentar uma dificuldade extremamente elevada, e também iria obrigar o tribunal a realizar um juízo de mérito sobre a atuação do

não será compreensível a decisão caso se sustente em argumentos incoerentes, incompreensivos e, claro, irracionais.

Por último, quando citámos RICARDO COSTA *supra*, e dispusemos que é necessária a decisão do administrador, importará, contudo, realçar que não é suposto a leitura literal da tomada de decisão. Ou seja, a inércia e abstenção perante uma situação podem ser encaradas como uma decisão de não agir, daí que só não releva para os termos do art. 72.º n.º 2 do CSC “quando os administradores deixaram de actuar como administradores, abdicando das suas funções, não as exercendo por ignorância ou por desleixo”.¹⁰⁷

Importa agora perceber como se relaciona esta exclusão de responsabilidade com o n.º 1 do art. 72.º, na medida em que a *business judgment rule* está primordialmente conectada com a 1ª parte do n.º 1 onde reside a ilicitude, ou com a 2ª parte onde se menciona a presunção da culpa. Isto é, quando se exclui a responsabilidade tendo por base a utilização da *business judgment rule*, estaremos a afastar a ilicitude ou a tirar de cena a culpa? A doutrina diverge. O entendimento de COUTINHO DE ABREU (que nos afigura mais lógico) é o de que a *business judgment rule* tem como consequência o afastamento da ilicitude e simultaneamente a presunção de culpa. A sua fundamentação está intimamente ligada com a dupla função do art. 64.º do CSC (os deveres legais gerais dos administradores) – “concretização da ilicitude dos comportamentos e imputabilidade a título de culpa do acto ilícito ao agente”¹⁰⁸, que acaba por concluir que ambos são pressupostos complementares na apreciação do comportamento e no desfecho do incumprimento dos seus deveres.¹⁰⁹

Por conseguinte, equaciona-se se esta norma se aplica às restantes formas de responsabilidade civil, ou exclusivamente à responsabilidade perante a sociedade. O art. 78.º n.º 5, e 79.º n.º 2 do CSC remete para aplicação desta regra. Na nossa perspetiva, o legislador deixou arestas por limar nesta situação, senão vejamos.

administrador. *Vd.* ABREU, Jorge M. Coutinho de (2010). *Responsabilidade civil dos administradores de sociedades*. Coimbra: Almedina. p. 43 e seguintes.

¹⁰⁷ Cf. *Ibid.* p. 82.

¹⁰⁸ Cf. COSTA, Ricardo (2007). *Responsabilidade dos Administradores e Business Judgment Rule. Reformas do Código das Sociedades, Colóquios n.o 3/IDET*. Coimbra: Almedina. p. 81.

¹⁰⁹ *Vd.* ABREU, Jorge M. Coutinho de (2010). *Responsabilidade civil dos administradores de sociedades*. Coimbra: Almedina. p. 44 e seguintes.

A razão de ser desta norma reside na ação discricionária que um administrador concretizou, e como essa ação se realizou, sendo que existe uma autonomia e liberdade de decisão, que é alvo de análise e apreciação. Ou seja, não estamos a falar de obrigações específicas, que determinam previamente o comportamento a adotar, e ao qual não oferecem qualquer espaço de manobra para juízos de valor divergentes. Daí que se possa deduzir que a responsabilidade civil perante terceiros, art. 78.º do CSC, que sanciona o incumprimento de deveres jurídicos inscritos em normas legais destinadas a proteger os credores sociais, bem como o art. 79.º do CSC onde se sanciona o desrespeito de direitos subjetivos absolutos e de normas legais destinadas à proteção de interesses alheios, são, de acordo com MANUEL DA FRADA, “*deveres específicos sem autonomia no cumprimento (normalmente especificados na lei ou, em casos mais raros, no contrato), ou deveres (comuns) de boa fé e lealdade para com aqueles que estão, têm ou instauraram um relacionamento específico (uma Sonderverbindung) com os administradores*”.¹¹⁰ A interpretação da norma começa por analisar a remissão dos n.º 5 e 2 dos arts. 78.º e 79.º do CSC, respetivamente, para o art. 72.º n.º 2 do CSC, que deve ser feita apenas quando se identifique autonomia para a decisão danosa dos administradores, o que mais uma vez, torna desnecessária a intervenção do legislador, pois estava já implícita esta ideia no art. 72.º n.º 2 do CSC.

6.1.2. Responsabilidade civil perante credores sociais

“*Os gerentes ou administradores respondem para com os credores da sociedade quando, pela inobservância culposa das disposições legais ou contratuais destinadas à protecção destes, o património social se torne insuficiente para a satisfação dos respectivos créditos*”, diz-nos o art. 78.º n.º 1 do CSC. De facto, esta responsabilidade afigura-se caso exista uma violação das normas que protegem os credores, e que resultem numa insuficiência para pagamento de créditos. É este prejuízo que concede a legitimidade ao credor para responsabilizar diretamente o(s) administrador(es).

¹¹⁰ FRADA, Manuel A. Carneiro da (2007). A business judgement rule no quadro dos deveres gerais dos administradores. Em Jornadas em Homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura, *A reforma do Código das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina. p. 91.

Porém, releva nesta situação, o vínculo jurídico que origina as imputações de responsabilidade.¹¹¹ ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO é da opinião de que não existe um vínculo específico entre administradores e credores sociais, e que o legislador quando refere as “obrigações contratuais”, na verdade visa referir “obrigações estatutárias”, o que significa que este art. tem “*um sentido aquiliano*”, onde o credor é onerado no sentido de provar a ilicitude, culpa e nexa causal, com base legal no art. 483.º n.º 1 do CC.¹¹²

A ação proposta pelo credor é autónoma e independente, e não necessita do acompanhamento simultâneo de ação social. Acrescente-se, no art. 78.º n.º 2 do CSC, encontra-se a possibilidade de proposição de ação de sub-rogação por parte dos credores, com o intuito de exercer um direito de indemnização para com a sociedade, nos termos dos artigos 606.º a 609.º do CC.¹¹³

O disposto no restante texto do art. 78.º do CSC prevê a impossibilidade de causa de exclusão de responsabilidade através de renúncia, transação da sociedade e até pelo facto de o ato ou omissão assentar em deliberação da assembleia geral (n.º 3). Ainda no caso de falência da sociedade, os direitos dos credores podem ser exercidos, durante o processo de falência, pela administração da massa falida (n.º 4). E por fim, à responsabilidade perante os credores sociais, aplica-se por remissão, o disposto no n.º 2 a 6 do artigo 72.º, no artigo 73.º e no n.º 1 do artigo 74.º do CSC (n.º 5).

6.1.3. Responsabilidade civil perante sócios e terceiros

A responsabilidade perante sócios e terceiros tem de ser aferida nos termos do art. 79.º do CSC – “*Os gerentes ou administradores respondem também, nos termos gerais, para com os sócios e terceiros pelos danos que directamente lhes causarem no exercício das suas funções.*”. Mais uma vez, estamos perante uma responsabilidade “*aquiliana e delitual*”, como ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO classificou anteriormente a

¹¹¹ Do lado oposto da responsabilidade “*delitual e aquiliana*”, existe a responsabilidade obrigacional, decorrente da preterição de deveres específicos. *Vd.* HEITOR, Marta I. Lopes (2012). A responsabilidade civil, em relação à sociedade, dos administradores executivos e não-executivos nas sociedades anónimas de modelo monista. *Revista de Direito das Sociedades, Ano V - Número 4*. p. 944.

¹¹² Cf. CORDEIRO, António Menezes (1997). *Da responsabilidade civil dos administradores das sociedades comerciais*. Lisboa: Lex. p. 494-495.

¹¹³ *Vd.* RAMOS, Maria Elisabete G. (2002). *Responsabilidade civil dos administradores e directores de sociedades anónimas perante os credores sociais*. Coimbra: Coimbra Editora. p. 89 e seguintes.

responsabilidade perante os credores, e que remete para o art. 483.º n.º 1 do CC, pois no caso dos credores não existe um vínculo específico e direto.¹¹⁴

A análise a este art. passa, em primeiro lugar, por enumerar quem são os terceiros que se podem fazer valer deste instituto. Falamos aqui de trabalhadores da sociedade, fornecedores, clientes, investidores, entre outros. Em segundo lugar, o conceito de dano direto – alvo de divergências doutrinárias –, onde se exclui do preceito o dano indireto, ou seja, quando este “*ocorre pelos danos causados, em termos que não são interferidos pela presença da sociedade*”.¹¹⁵ E novamente a verificação dos pressupostos supramencionados, exigidos pelo art. 483.º n.º 1 do CC: facto ilícito, culposo e o nexo de causalidade, com a particularidade de ter sido praticado no exercício das suas funções de gestão e representação da sociedade. O ónus da prova recai, uma vez mais, sobre o lesado (remissão do art. 79.º n.º 2 para os arts. 72.º n.º 2 a 6, tal como para o art. 78.º, n.º 5).

6.1.4. Responsabilidade civil dos Gestores Públicos não executivos

A figura do GP não executivo, definida anteriormente¹¹⁶, tem como traço caracterizador a sua falta de poderes de gestão, e por isso, vai beneficiar de um regime de responsabilização diferente do regime dos GP’s executivos, ou seja, de uma forma genérica estão livres de responsabilidades por atos ou omissão dos administradores executivos, no exercício das funções delegadas. Podemos encontrar-nos numa situação de nos depararmos com um GP não executivo que faça parte da comissão de auditoria, segundo o art. 423.º-B n.º 3 e 423.º-F do CSC (quando está integrada no conselho de administração – modelo anglo-saxónico).

Nestes dois casos, as atribuições destes GP’s orbitam, essencialmente, à volta do dever de vigilância e fiscalização da atuação dos administradores executivos, e caso haja violação desse dever – não cumprimento do dever de vigilância ou do dever de comunicar ao conselho de administração a ocorrência ou possível ocorrência de atos ou omissões que possam provocar um dano à sociedade, e se for provado que o dano não teria acontecido, no caso de cumprimento das suas funções –, o GP não executivo incorre na

¹¹⁴ Cf. CORDEIRO, António Menezes (1997). *Da responsabilidade civil dos administradores das sociedades comerciais*. Lisboa: Lex. p. 496.

¹¹⁵ Cf. *Ibid.* p. 496.

¹¹⁶ *Vd.* Subcapítulo “A natureza das funções dos Gestores Públicos”.

denominada *culpa in vigilando*¹¹⁷, nas situações dos arts. 72.º, 78.º e 79.º do CSC, respondendo de forma solidária, nos termos do art.º 81 n.º 2 do CSC.¹¹⁸

Quando estivermos perante a situação de um GP não executivo que faça parte da comissão de auditoria, segundo o art. 423.º-B n.º 3 e 423.º-F do CSC. Esta comissão de auditoria está integrada no conselho de administração (modelo anglo-saxónico), o que concede a este conselho uma dupla posição: a de gestão e a de controlo. Esta é mais uma das discussões que afloram no direito societário: a duplicidade de funções não será contraditória na medida em que, quem decide qual o rumo e decisões a tomar na ótica da administração da sociedade vai ser responsável por verificar essa mesma decisão? Em sede de responsabilidade civil, como se deverá atuar? A resposta comumente aceite será a já citada *culpa in vigilando*, porém GABRIELA FIGUEIREDO DIAS adianta não existir um regime uniforme de responsabilidade para os membros da comissão de auditoria, pois a averiguação dos factos terá de ser feita em concreto, tendo em conta a sua função (de administração ou fiscalização), para a subsequente determinação dos pressupostos da responsabilidade – os deveres cuja eventual infração determine a ilicitude a sua conduta ou legitime um juízo de censura ética com correspondência na culpa.¹¹⁹

6.2. Responsabilidade financeira

A princípio, GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS define responsabilidade financeira “*como o dever e sujeição de um titular de cargo político ou de um funcionário ou agente do Estado e das demais entidades públicas (ou privadas, acrescentamos nós), a quem sejam confiados dinheiros públicos, à prestação de contas (controlo financeiro) e a sanções ou à obrigação de proceder a uma reparação e consequência do ato de execução financeira praticado em violação de leis (controlo jurisdicional).*”¹²⁰ Estamos

¹¹⁷ Art. 491.º do CC “*consiste em responsabilidade por facto próprio, decorrente da presunção legal de omissão da vigilância adequada por parte de quem a ela está obrigado, e não de responsabilidade por facto de outrem.*” Cf. Ac. do STJ, 11-09-2012.

¹¹⁸ *Vd.* DUARTE, Rui Pinto (maio de 2018). Os Deveres dos Administradores das Sociedades Comerciais. *Católica Law Review* n.º 2, II. p. 92-93. Calvão da Silva, J. (2007). Responsabilidade civil dos administradores não exeutivos. Em Jornadas em Homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura, *A Reforma do Código das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina. p. 103 e seguintes.

¹¹⁹ Cf. DIAS, Gabriela Figueiredo (2006). *Fiscalização de sociedades e responsabilidade civil (após a Reforma do Código das Sociedades Comerciais)*. Coimbra: Coimbra Editora. p. 90.

¹²⁰ Cf. MARTINS, Guilherme d'Oliveira (1996) citado por SERRA, Rute A. Frazão (2016). Controlo financeiro público e responsabilidade financeira. *DataVenia - Revista Jurídica Digital*, N.º 5. p. 211-212.

perante a aplicação de sanções como consequência da infração ou irregularidade de uma norma financeira.

Para ANTÓNIO CLUNY, “quando se verifique algum facto típico qualificado como infração financeira, compete exclusivamente ao Tribunal de Contas o seu julgamento, através de um processo com características particulares, e visando a tutela de específicos valores de natureza pública.”¹²¹ O seu enquadramento constitucional encontra-se plasmado no art. 214.º n.º 1 alínea c) da CRP, onde se pode ler: “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente: c) efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei.” Desde já, identificamos dois pilares importantes: o primeiro é a infração, obrigatoriamente, financeira. Não significa isto que, ao cometer uma irregularidade financeira não tenha cometido outras espécies de infrações, mas aí surgem em cena as restantes responsabilidades nas quais os gestores podem incorrer. O segundo pressuposto é a competência do TdC para efetivar esta responsabilização, assunto esse que será analisado mais à frente. A responsabilidade financeira pressupõe então “uma ação ou uma omissão por parte de um sujeito que tem a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos, no âmbito do exercício das suas funções – elemento subjetivo; que essa ação ou omissão corresponda a uma infração financeira tipificada na lei – elemento típico; que o prejuízo produzido (...) no Erário Público seja efetivo, individualizável e economicamente avaliável – elemento objetivo; (...) uma relação de causalidade adequada entre a conduta do agente e o dano efetivamente produzido – elemento causal; a ação, ou omissão, (...) há-de dever-se a dolo ou a negligencia do autor – elemento culposo.”¹²²

Em consonância com a CRP, o art. 1.º n.º 1 da LOPTC diz-nos que “O Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infracções financeiras” e o art. 5.º n.º 1 alínea e) ainda acrescenta que compete ao TdC “julgar a efetivação de

¹²¹ Cf. CLUNY, António. (1999). Responsabilidade Financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil Delitual de Titulares de Cargos Políticos, Funcionários e Agentes do Estado. *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 32. p. 101.

¹²² Cf. CORREIA, Lia Olema F. V. J. (2006). O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira. Em *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco* (Vol. II, pp. 791-813). Coimbra: Coimbra Editora. p. 803-804.

responsabilidades financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertença, nos termos da presente lei”.

A consequência da responsabilidade financeira assenta em duas possibilidades: a responsabilidade financeira reintegratória e a responsabilidade financeira sancionatória.

6.2.1. Responsabilidade financeira reintegratória

Prevista no art. 59.º e seguintes da LOPTC, é considerada a responsabilidade financeira típica, e surge em casos de alcance¹²³, desvio de dinheiros ou valores públicos¹²⁴, e ainda, de pagamentos indevidos¹²⁵, em que o TdC tem a competência para condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer. A denominação ‘reintegratória’, advém da ideia de repor a situação que existia antes de a infração ser cometida, numa perspetiva reparadora.¹²⁶ Aqui a ideia de sanção está presente, mas é de uma natureza diferente da sancionatória, porém a finalidade é a de recair sobre o infrator a obrigação de repor pessoalmente a conjuntura existente, anterior à sua infração.¹²⁷

Os ilícitos típicos que dão origem a esta responsabilidade estão previstos na lei e eles são: o alcance, o desvio, o pagamento indevido, o dever indemnizatório criado por ilegalidade financeira (art. 59.º n.º 5 da LOPTC) e a não arrecadação de receita (art. 60.º da LOPTC).

Esta responsabilidade sustenta-se na prova de culpa que advém de um dano¹²⁸, como está estabelecido no art. 61.º n.º 5 da LOPTC, isto é, exige-se a prova de que a ação ou

¹²³ Art. 59.º n.º 2 da LOPTC: “Existe alcance quando, independentemente da ação do agente nesse sentido, haja desaparecimento de dinheiros ou de outros valores do Estado ou de outras entidades públicas.”

¹²⁴ Art. 59.º n.º 3 da LOPTC: “Existe desvio de dinheiros ou valores públicos quando se verifique o seu desaparecimento por ação voluntária de qualquer agente público que a eles tenha acesso por causa do exercício das funções públicas que lhe estão cometidas.”

¹²⁵ Art. 59.º n.º 4 da LOPTC: “Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.

¹²⁶ O regime legal anterior propunha uma natureza mista, entre reparadora e punitiva, que nos dias de hoje foi formulada para dois institutos distintos (reintegratória e sancionatória). *Vd. GAMEIRO, António (2021). O controlo financeiro externo do Estado. Lisboa: Almedina. p. 171-172.*

¹²⁷ *Vd. MARTINS, Guilherme d’Oliveira. (2010). A responsabilidade financeira do gestor da coisa pública. Em Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha (Vol. II). Lisboa: Almedina. p. 250 e seguintes.*

¹²⁸ É indispensável a existência do dano nesta modalidade da responsabilidade financeira porque para haver a consequência de ressarcir o erário público, tem que existir um comportamento que provoque uma mudança negativa no mesmo.

omissão praticada pelo gestor deve-se ao dolo ou negligência do mesmo.¹²⁹ A avaliação deste pressuposto está prevista no art. 64.º da LOPTC, onde o TdC irá avaliar o grau de culpa em harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal, e por fim os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição (n.º 1). No caso de se tratar de negligência, o TdC pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infrator, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação (n.º 2).

6.2.2. Responsabilidade financeira sancionatória

A punição de um comportamento, que pode ser uma ação ou omissão, de forma propositada ou negligente, de uma norma financeira é a finalidade desta responsabilidade sancionatória. Consagrada no art. 65.º da LOPTC, tem origem em factos ilícitos baseada na culpa, mas não no dano¹³⁰. A punição assume a forma de sanção pecuniária em que casos? Estão tipificados na lei, nos arts. 65.º e 66.º da LOPTC (este último diz respeito a uma dimensão administrativa¹³¹). Numa análise geral, a maior parte das situações previstas são imputáveis aos GP's, com exceção daquelas que estão relacionadas com normas orçamentais e de contabilidade pública que não englobam as EP's.¹³²

“Art. 65.º n.º 1 da LOPTC (apenas as alíneas que se aplicam aos GP's)

¹²⁹ Segundo SERRA, Rute A. Frazão. (2016). Controlo financeiro... p. 225-226, para o preenchimento da tipicidade é necessária a verificação da existência do dano e da contraprestação efetiva.

¹³⁰ Como afirma CLUNY, António (2011). *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*. Coimbra Editora. p. 128.: “O que a lei pune é a conduta de risco (não o resultado) que o autor da infracção produziu para o bem protegido ao não se munir de todas as cautelas e informações quando agiu. A conduta que se quer prevenir e sancionar é, exactamente, a causadora do risco produzido”. Basta a infração das normas do ordenamento jurídico financeiro para acionar este instituto da responsabilidade, independentemente de o dano existir ou não. O mesmo já não se aplica à responsabilidade reintegratória pois a função de repor a situação anterior existente implica que haja um dano para ser sanado.

¹³¹ SERRA, Rute A. Frazão (2016). Controlo financeiro público e responsabilidade financeira. *DataVenía - Revista Jurídica Digital*, N.º 5. p. 231.

¹³² Vd. “deve haver um entendimento amplo de conceitos como será o caso do conceito de despesa pública, não sendo legítimo reportá-lo apenas ao orçamento, do Estado e de outra entidade pública, mas sim à utilização de meios financeiros públicos.”. MARTINS, Guilherme d'Oliveira (2010). A responsabilidade financeira Em *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha* (Vol. II). Lisboa: Almedina. p. 251.

- a) *Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;*
- b) *Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;*
- c) *Pela falta de efetivação ou retenção indevida dos descontos legalmente obrigatórios a efetuar ao pessoal;*
- d) *Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;*
- h) *Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º;*
- i) *Pela utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista;*
- j) *Pelo não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal;*
- l) *Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal.”*

O art. 67.º n.º 2 institui os critérios para a determinação concreta da multa – gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal – e o n.º 4, no que concerne à culpa, remete para o Código Penal (arts. 14.º e 15.º)

6.2.3. A dimensão pessoal da responsabilidade financeira

Nos termos do art. 61.º n.º 1 da LOPTC, a responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação e não no órgão e serviço que este agente integra. Falamos aqui de uma dimensão pessoal da responsabilidade do infrator. Por sua vez, a lei prevê, no art. 62.º n.º 1 da LOPTC, dois planos de imputação: a responsabilidade direta, que recai sobre o agente ou agentes da ação, ou seja, quem praticou o facto ilícito típico, seja por ação ou omissão, e a responsabilidade subsidiária, quando os dirigentes, por ação ou omissão, apesar de não terem praticado o facto ilícito típico, tenham negligenciado deveres de

fiscalização e vigilância que tiveram como consequência a prática do facto. O art. 63.º da LOPTC acrescenta ainda a solidariedade como regime de responsabilidade quando existirem vários responsáveis financeiros.

A LOPTC consagra um regime diferente no que diz respeito a membros do Governo e a titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal no n.º 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933: “São civil e solidariamente responsáveis por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobrança, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos, sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado: 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente; (...) 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei”. Interpretando esta norma, poderíamos deduzir que, em certas situações, os membros do Governo não são responsabilizados quando ocorre uma infração financeira.¹³³

Esta é uma disposição legal que levanta bastantes dúvidas e críticas: o que se deve entender por ‘estações competentes’? Na situação destas estações competentes não existirem ou não haver uma obrigatoriedade por lei de consulta às mesmas, haverá lugar a responsabilização destes agentes? Para a isenção destes membros do Governo ou órgão executivos das autarquias locais é imprescindível a existência e parecer desta estação competente?¹³⁴

Em primeiro lugar, não é admissível no Estado de Direito em que vivemos, exceções em casos de responsabilidade financeira. Estamos perante uma infração que, seja praticada por quem for, tem que ser imputada a um indivíduo e posteriormente julgada, independentemente do cargo/função que esse indivíduo desempenhe. Em segundo lugar,

¹³³ Há quem não defenda esta interpretação, seja porque não se consegue retirar essa ideia pela letra da lei, seja porque de a responsabilidade dos funcionários por propostas no processo de tomada de decisão gera uma responsabilidade direta, e, pela lógica da responsabilidade solidária, os membros do governo não são afastados pela mera defeituosa informação. Cf. CORREIA, Lia Olema F. V. J. (2006). O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira. Em *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco* (Vol. II, pp. 791-813). Coimbra: Coimbra Editora. p. 810.

¹³⁴ *Vd.* CLUNY, António. (2018). *Reequacionar a efetivação da responsabilidade financeira à luz da jurisprudência e das práticas judiciais*. Lisboa. p. 7-11.; LOPES, Helena Abreu. (2018). O regime do artigo 61.º, n.º 2 da Lei n.º 98/97: questões. Lisboa.

este regime parece favorecer somente os membros do Governo, colocando outros cargos da Administração Pública, como GP's, noutra patamar, sem razão aparente para tal, sendo que falamos, em ambos os casos, de altos cargos detidos por indivíduos na esfera da Administração Pública. Em terceiro lugar, o contexto histórico da concretização deste Decreto justifica o seu conteúdo, mas parece-nos que a modernização da Administração Pública, a existência de um maior escrutínio e sentimento de justiça social, e um aumento da consciência da necessidade de responsabilização destes agentes acaba por demonstrar uma face obsoleta deste Decreto.¹³⁵ Afinal de contas, parece-nos difícil aceitar um regime de desresponsabilização de governantes, GP's, decisores políticos, entre outros.

Há autores que oferecem soluções, pois ou estamos perante uma inconstitucionalidade derivada de uma limitação subjetiva, violando o art. 13.º da CRP, o princípio da igualdade, ou querendo sanar essa inconstitucionalidade, teremos que estender este regime a todas as pessoas sujeitas à jurisdição do TdC e que têm que cumprir os mesmos deveres que as duas figuras que são englobadas por esta norma.¹³⁶

Um regime único que vise, na mesma medida, quem deva ser responsabilizado, é algo que deve ser debatido.¹³⁷

6.2.4. Responsabilidades conexas

Como foi mencionado anteriormente, a responsabilidade financeira é desencadeada com base numa infração financeira, mas é importante ter em mente que o facto ilícito que constituiu essa infração pode consubstanciar-se noutra tipo de responsabilidades, sejam elas criminais, cíveis, disciplinares, entre outras, que serão apreciadas pelos tribunais competentes, sendo que a competência em matérias financeiras é exclusiva do TdC.

Citando o art. 59.º n.º 1 da LOPTC “*Nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer.*”. Portanto,

¹³⁵ *Vd.* TRIBUNAL DE CONTAS. (2017). *Seminário 3 - O âmbito subjetivo da responsabilidade financeira*. Lisboa. p. 2.

¹³⁶ *Cf.* PINTO, Frederico de Lacerda da Costa. (2019). O modelo substantivo e processual da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória. *Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI*. p.14-15.

¹³⁷ *Vd.* ROCHA, Joaquim F. da, & GOMES, Noel (Maio–Agosto, 2012). Da Responsabilidade Financeira. *Scientia Jurídica, Tomo LXI*, 293-316. p. 22.

retiramos deste artigo a possibilidade de o agente incorrer noutras responsabilidades e o tribunal competente julgá-lo por isso, não podendo, contudo, ser condenado a repor valores que já tenha reposto como consequência da condenação em sede de responsabilidade financeira reintegratória. Inversamente, caso o tribunal o condene a repor as quantias em causa, através de sentença condenatória, o TdC não pode condenar os responsáveis duplamente ao pagamento dessa mesma quantia.

Chegados aqui, podemos questionar se esta norma não vai contra o princípio *ne bis in idem* consagrado no art. 29.º n.º 5 da CRP, que impede o julgamento do mesmo agente mais do que uma vez pela mesma infração.

Analisando a doutrina e jurisprudência existente, existe algum consenso no que concerne à diferença de natureza dos ramos jurídicos (financeiro e criminal), que acaba por desaplicar nesta situação a violação do princípio supramencionado.^{138 139} E se verificarmos o que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) considera “*é patente que um procedimento penal e outro por responsabilidade financeira (ou uma sanção penal e uma sanção financeira), relativos aos mesmos factos, são totalmente independentes e nunca podem ser vistos como partes do mesmo procedimento ou diferentes componentes da mesma sanção.*”¹⁴⁰

No que à jurisprudência diz respeito, o TC não se pronunciou explicitamente sobre a concorrência entre as normas penais e as normas financeiras, mas fê-lo em casos onde existia a concorrência entre normas penais e normas sancionatórias públicas de outra natureza e se era possível aplicar o princípio *ne bis in idem*. Do acórdão do TC n.º 263/94,

¹³⁸ Cf. ANTUNES, Carlos Morais. (2010). O julgamento do Tribunal de Contas no âmbito da responsabilização financeira. *Revista do Tribunal de Contas* 54. p. 40, DIAS, Maria do Carmo M. S. (2010). Comentário à Lei dos Crimes de Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos. Em *Comentário das Leis Penais Extravagantes*, org. de Paulo Pinto de Albuquerque e José Branco (Vol. I). Lisboa: Universidade Católica Editora. p. 764 e seguintes em CAEIRO, Pedro. (2019). A natureza jurídica da responsabilidade financeira sancionatória e a concorrência entre infracções financeiras e crimes: o olhar de um estrangeiro. *Tribunal de Contas (org.), Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI (Ciclo de Seminários)*, 323-356. p. 17.

¹³⁹ Também há quem desafie essa unanimidade, utilizando o argumento do TdC deter o “*monopólio/reserva de jurisdição*” sobre o controlo da legalidade da despesa e receitas públicas, e no momento da atribuição de poderes sancionatórios pela CRP, esta não estaria a “*estabelecer um âmbito de poder sancionatório que exclui, em princípio, outros poderes sancionatórios concorrentes?*”. E “*o tribunal penal não estará, no fundo, a exercer material e exclusivamente funções do Tribunal de Contas?*”. Cf. CUNHA, José M. Damião da. (2019). *A relação entre responsabilidade criminal (v.g., crimes de responsabilidade) e a responsabilização financeira*. Lisboa: Tribunal de Contas/ Imprensa Nacional – Casa da Moeda. p. 9-11.

¹⁴⁰ Cf. WONG, Christoffer. (2014). Criminal sanctions and administrative penalties: the quid of the *ne bis in idem* principle and some original sins. Em F. Galli, & A. Weyembergh, *Do labels still matter?* ULB. p. 235 em *Ibid.* p. 17.

no âmbito do direito disciplinar, bem como do acórdão do TC n.º 244/99 no âmbito do direito contraordenacional podemos retirar algumas ilações:

- *“a regra ne bis in idem não opera apenas dentro do mesmo ramo de direito, antes pode vedar o duplo julgamento/punição que mobilize normas de ramos de direito sancionatório distintos;*
- *as normas sancionatórias cujas hipóteses têm um campo de aplicação parcialmente idêntico não violam, com a sua simples existência, o ne bis in idem, devendo apenas garantir-se que da sua aplicação não resulta um duplo julgamento/punição do infractor;*
- *a proibição só se aplica se se tratar substancialmente da mesma infração (bem jurídico, desvalor do comportamento) e se houver uma “conexão” entre os ramos de direito onde se inserem as normas concorrentes.”*¹⁴¹

Em suma, não existe uma violação do princípio constitucional aqui tratado. Pode o agente, em certos casos e reunindo certas condições, ser julgado pela mesma infração, em sede de responsabilidades distintas, como dispõe o art. 59.º n.º 1 da LOPTC.

6.2.5. Um regime de responsabilização obsoleto?

Quando ocorre o uso indevido de recursos públicos é importante que exista um regime de efetivação de responsabilidade financeira, eficiente e eficaz, em primeiro lugar para garantir a boa gestão das finanças públicas, mas também para demonstrar que os sistemas de controlo e fiscalização são adequados e o sistema apresenta a capacidade em detetar essas mesmas infrações financeiras, o que conseqüentemente reforça o grau de confiança dos cidadãos em relação às instituições públicas. Todavia, este é um cenário idílico, que não reflete o panorama atual do regime de responsabilização financeira.

Um dos instrumentos mais importantes nesta matéria tem origem no ciclo de seminários do TdC, realizado no ano de 2017, onde foi analisada e debatida a relevância e efetividade da jurisdição financeiro no século XXI. Os objetivos principais que este programa se propôs a realizar foram:

¹⁴¹ Cf. Ibid. p. 20.

- “Refletir sobre a natureza da responsabilidade financeira num quadro doutrinário e comparativo mais vasto, capaz de criar um entendimento comum e estabilizado dos grandes objetivos e prioridades;
- relacionar a responsabilidade por infrações financeiras com outros tipos de responsabilidade pelos atos de gestão pública (administrativa, civil, penal, política);
- Identificar problemas e melhorias com impacto na relevância e efetividade do sistema de responsabilização financeira, tanto no plano organizativo como legislativo;
- Visualizar alternativas de resolução e ação;
- Envolver a academia na reflexão de problemas doutrinários até hoje muito pouco trabalhados;
- Interagir de modo útil com outros atores do processo prático de efetivação de responsabilidades: ministério público, órgãos de controlo interno, responsáveis político-legislativos, etc.;
- Sensibilizar os órgãos de gestão e legiferação para os desafios que têm de ser enfrentados no caminho para um sistema mais efetivo de responsabilização pública”.¹⁴²

Ainda que o que apresentemos aqui não sejam conclusões com base nos dados mais recentes¹⁴³, são, ainda assim, relevantes pois a responsabilidade financeira não sofreu as tão necessárias mudanças que o TdC concluiu como essenciais.

O regime de responsabilização financeira que o TdC aplica atualmente, nas duas vertentes expostas anteriormente, acaba por conter limitações que se espelham, posteriormente, na comparação dos números entre deteção de infrações financeiras, processos arquivados e processos que findaram em condenação total ou parcial. As principais causas atribuídas para o elevado número de arquivamentos, extinções de procedimentos e absolvições são, num primeiro momento, a exclusão da culpa ou

¹⁴² Cf. Tribunal de Contas. (29 de agosto de 2021). *Ciclo de Seminários - Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no século XXI*. Obtido de Apresentação: <http://seminarios.tcontas.pt/apresentacao.html>

¹⁴³ Os dados estatísticos apresentados pelo, à data, Conselheiro do TdC José Mouraz Lopes, foram recolhidos desde 2012/2013 até 2017. Dados disponíveis em: http://seminarios.tcontas.pt/seminario1/apresentacoes/seminario1_20171002_mouraz_lopes.pdf; <http://seminarios.tcontas.pt/seminario2/apresentacoes/MourazLopes.pdf>

inexistência da mesma. No caso de irregularidades processuais, o mais comum é a ausência ou o deficiente contraditório pessoal. Outra das causas mais comuns é a prescrição.¹⁴⁴ Para além de existir um défice de condenações – dos processos que deram entrada na 3ª Secção do TdC, no período de 2012 a 2016, aproximadamente 38% findaram em condenação total ou parcial – cada vez mais os dados indicam a dificuldade em detetar as infrações financeiras. Esta situação é uma consequência das “*dificuldades de tipificação e imputação dos desvios identificados face às atuais normas legais, por virtude dos desajustamentos de que as mesmas padecem.*”¹⁴⁵

Todo este sistema de responsabilização revela uma necessidade de atualização, visto que não acompanham “*a realidade económica, jurídica e contabilística dos sistemas de gestão financeira pública, designadamente quanto a novos tipos de entidades envolvidas e a novas formas de realização e contratualização das receitas e despesas.*”¹⁴⁶

Muito facilmente se conclui pela necessidade de formulação de um novo quadro jurídico de responsabilização de todos os agentes que causem dano ao erário público. Desatualizado, fonte de impunidade, não se rege pelas novas regras das finanças públicas e não tem em conta as novas funções do Estado e as modernas formas de gestão. Qual o caminho a ser seguido para sanar este regime obsoleto? Dezenas de propostas, conselhos e pistas de reflexão foram apresentadas.

Primeiramente, a necessidade de um quadro legal próprio, um diploma autónomo onde se densifiquem conceitos, se revejam e clarifiquem a tipologia das infrações financeiras e se atualize o regime aplicável aos membros do Governo e aos titulares de órgãos executivos das autarquias locais, decorrente do Decreto n.º 22 257, de 1933. Rever a subjetividade presente em algumas áreas e conceitos: esclarecer as situações em que a imputação deve ser feita a título de mera culpa, culpa grave ou dolo ou o exposto no enunciado genérico, como os critérios técnicos de boa gestão, com a referência aos princípios de economia e eficácia ou a avaliação dos métodos de gestão que carecem de clarificação.¹⁴⁷ Em síntese devem ser identificados, tipificados e densificados os

¹⁴⁴ Cf. <http://seminarios.tcontas.pt/seminario2/apresentacoes/MourazLopes.pdf>

¹⁴⁵ Cf. TRIBUNAL DE CONTAS. (2017). *Seminário 1 - A natureza e a evolução da responsabilidade financeira*. Lisboa. p. 1.

¹⁴⁶ Cf. Ibid. p.1.

¹⁴⁷ *Vd.* Ibid. p. 2-3; TRIBUNAL DE CONTAS. (2017). *Seminário 3 - O âmbito subjetivo da responsabilidade financeira*. Lisboa. p.3.

princípios violados, as condutas a sancionar, os graus de culpa a considerar, as circunstâncias atenuantes e agravantes e os tipos de sanção e as respetivas molduras.¹⁴⁸

De seguida, uma repetição constante foi a introdução de uma cláusula geral de responsabilidade financeira, com base na responsabilidade reintegratória que a lei prevê atualmente, baseada na culpa e no dano, sem prejuízo de que se contemple as especificidades que se justifiquem.¹⁴⁹ Esta cláusula tem que abranger todos os agentes que gerem, utilizem ou beneficiem de dinheiros ou bens públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertençam e da qualidade ou título com que o façam.¹⁵⁰

Em relação aos procedimentos “há que proceder a uma redefinição clara das fases e das competências dos diversos intervenientes no processo que conduz ao julgamento das infrações financeiras.”. Um desses intervenientes é o MP e é importante aprofundar a sua intervenção, seja na fase instrutória de forma a facilitar o processo jurisdicional, seja atribuir funções no “procedimento específico complementar” em auditoria. Isto é pertinente na medida em que o exercício de funções em auditoria e a consequente responsabilidade financeira necessitam de uma melhor articulação.¹⁵¹

São vários os aspetos que foram postos em cima da mesa com vista a uma franca melhoria do sistema de responsabilização financeira. As arestas por limar vão desde a clarificação e simplificação das cláusulas da responsabilidade financeira, mas também o próprio processo que se desenrola até ao aprofundamento da intervenção do MP.¹⁵²

Falámos anteriormente de números de condenação que remetiam a anos bastante longínquos¹⁵³. A realidade condenatória por parte da 3ª Secção do TdC¹⁵⁴, falando de

¹⁴⁸ Cf. TRIBUNAL DE CONTAS. (2018). *Seminário Final*. Lisboa. p. 2-3.

¹⁴⁹ Cf. Ibid. p. 3; Ibid. p. 3; TRIBUNAL DE CONTAS. (2017). *Seminário 2 - A adequação do regime jurídico-financeiro e do quadro das infrações financeiras aos desafios atuais*. Lisboa. p. 4

¹⁵⁰ Cf. TRIBUNAL DE CONTAS. (2017). *Seminário 2 - A adequação do regime jurídico-financeiro e do quadro das infrações financeiras aos desafios atuais*. Lisboa. p. 3.

¹⁵¹ *Vd.* TRIBUNAL DE CONTAS. (2018). *Seminário 4 - O processo de efetivação da responsabilidade financeira*. Lisboa. p. 1-4.

¹⁵² *Vd.* TRIBUNAL DE CONTAS. (2018). *Seminário Final*. Lisboa. p. 4-5.

¹⁵³ Através dos dados apresentados pelo Juiz Conselheiro do TdC José Mouraz Lopes, referentes ao período de 2012/2013 até 2017, conseguimos tirar algumas ilações, mas impera a apresentação de dados mais recentes.

Dados disponíveis em:
http://seminarios.tcontas.pt/seminario1/apresentacoes/seminario1_20171002_mouraz_lopes.pdf;
<http://seminarios.tcontas.pt/seminario2/apresentacoes/MourazLopes.pdf>

¹⁵⁴ “A 3ª Secção exerce a função jurisdicional, procedendo ao julgamento dos processos de efetivação de responsabilidades financeiras e de multa, a requerimento das entidades competentes.” Cf. TRIBUNAL DE CONTAS. (23 de agosto de 2021). *O Tribunal de Contas na atualidade*. Obtido de https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/actualidade/sit_act.pdf p. 7.

números mais recentes, ronda os 221 000 € relativos a condenações para restituições no âmbito da responsabilidade financeira reintegratória e 90 000 € em relação a multas com base na responsabilidade financeira sancionatória.¹⁵⁵ No ano transato são dezanove as sentenças que podemos analisar sendo que cinco delas resultam em absolvições¹⁵⁶, três em casos em que se encontra provada e procedente – na sua totalidade ou parcialmente – a ação do MP, porém, nos termos do art. 65.º n.º 8 da LOPTC, são dispensados do pagamento de multa¹⁵⁷ e, por fim, a sentença n.º 03/2020 da 3ª Secção do TdC onde a demandada requereu o pagamento voluntário da multa.

Com condenações (parciais ou totais), de natureza reintegratória ou sancionatória, são no total dez sentenças, sem prejuízo de recurso das mesmas. Destas, destacamos a sentença n.º 09/2020, referente à condenação, pela prática de uma infração de natureza reintegratória (restituição do valor desviado, que ronda os 200 mil €) da responsável pelas funções de Coordenadora do Gabinete Financeiro, Organização e Recursos Humanos da Cooperativa António Sérgio Para a Economia Social (CASES), que no período compreendido entre 1 de julho de 2010 e 21 de fevereiro de 2013, aproveitou-se das suas funções, e transferiu para contas bancárias de que era titular ou de que eram titulares familiares seus, diversas quantias monetárias. De realçar, que é indicado que esta sentença não tem em consideração eventuais pagamentos a ser realizados no âmbito do processo criminal. De natureza sancionatória, as importâncias imputadas aos demandados são (bastante) diminutas comparativamente ao valor apresentado supra. Fazemos menção à sentença n.º 14/2020, em que o MP requereu o julgamento de dois indivíduos pertencentes ao Centro de Formação Profissional para o Sector da Indústria de Calçado (CFPIC) – organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, financiado, essencialmente, por dinheiros públicos através do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.. Os factos provados assentavam no descuido e desatenção, sendo que era algo que o cargo exigia, concretamente no que “*concerne à exigência do cumprimento*

¹⁵⁵ Vd. Jornal de Notícias. (10 de setembro de 2021). *Gestores públicos condenados a pagar 2,6 milhões do seu bolso*. Obtido de JN: <https://www.jn.pt/justica/gestores-publicos-condenados-a-pagar-26-milhoes-do-seu-bolso-14088818.html>; Sentença n.º 01/2020, n.º 04/2020, n.º 05/2020, n.º 09/2020, n.º 10/2020, n.º 14/2020, n.º 15/2020, n.º 16/2020, n.º 17/2020 e n.º 19/2020 da 3ª Secção do TdC.

¹⁵⁶ Vd. Sentença n.º 08/2020 da 3ª Secção do TdC, Sentença n.º 06/2020 da 3ª Secção do TdC, Sentença n.º 13/2020 da 3ª Secção do TdC, Sentença n.º 18/2020 da 3ª Secção do TdC e Sentença n.º 20/2020 da 3ª Secção do TdC. A sentença n.º 13 e 18 incluem, para além de absolvições, pagamentos voluntários por parte dos demandados.

¹⁵⁷ Vd. Sentença n.º 02/2020 da 3ª Secção do TdC, Sentença n.º 11/2020 da 3ª Secção do TdC, Sentença n.º 12/2020 da 3ª Secção do TdC e Sentença n.º 20/2020 da 3ª Secção do TdC.

das normas relativas à contratação pública e ainda, no que respeita ao cumprimento das normas legais sobre autorização e pagamento de despesas públicas.” Ambos foram condenados, um “pela prática de uma infração sancionatória, sob a forma negligente, punível artigo 65.º n.º 1 alínea b), n.º 2 e 5 da LOPTC, em concurso aparente com uma infração sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º n.º 1 alínea l), n.º 2 e 5 da LOPTC na multa de 15 UC” e o outro “pela prática de uma infração sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º n.º 1 alínea l), n.º 2 e 5 da LOPTC, ambas por violação do artigo 127.º n.º 1 do CCP multa de 12 UC”.¹⁵⁸ Contas feitas, falamos de multas no valor de 1 800 € e 1 440 €, respetivamente.

Num exercício comparativo com anos anteriores, mais especificamente do período compreendido entre 2012 e 2016, dos setenta e nove julgamentos por responsabilidade financeira, trinta findaram em condenação (parcial ou total) – a média está perto de sete condenações por ano. Não existiu, nestes últimos quatro anos, uma diferença significativa nestes números.

No que concerne aos números das multas e reintegrações, no intervalo entre 2012 e 2016, os tribunais arrecadaram 1 026 073 € em condenações sancionatórias e 470 025 € foram restituídos às respetivas entidades como consequência de condenação reintegratória. Efetivamente, o panorama da variação das quantias que resultaram de condenações sancionatórias mantém-se muito equilibrado. Porém, o ano com o valor mais baixo foi, exatamente, o ano de 2020. O cenário da oscilação das quantias decorrentes de condenações reintegratórias tem sofrido algumas melhorias. Em contraposição ao ano de 2015 em que apenas 9 915 € foram restituídos, em 2018, um máximo histórico foi atingido, com a devolução de 845 000 € e nos dois anos seguintes os valores, apesar de bastante mais reduzidos, continuam a estar acima do que anteriormente foi determinado.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Conforme o disposto no Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a unidade de conta processual “é fixada em um quarto do valor do indexante dos apoios sociais (IAS) vigente em Dezembro do ano anterior, arredondada à unidade Euro, sendo actualizada anualmente com base na taxa de actualização do IAS. Assim, considerando a data da prática dos factos e atento o disposto no art.º 3.º do DL no 323/2009, de 24.12, que fixa o valor do IAS para 2010 em € 419,22 €, a que acresce que o regime de atualização anual do IAS se encontrou suspenso desde 2010 até 2016 (cf. alínea a) do artigo 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e Portaria no 4/2017 de 03.01) o valor da UC é de 102,00€.” Cf. Sentença n.º 15/2020 da 3ª Secção do TdC, p. 29.

¹⁵⁹ No período 2012-2016 as quantias reintegradas foram de 13 896 € em 2012, 94 343 € em 2013, 109 691 € em 2014, 9 941 € em 2015 e 242 154 € em 2016. Cf. Dados disponíveis em: http://seminarios.tcontas.pt/seminario1/apresentacoes/seminario1_20171002_mouraz_lopes.pdf

6.3. Responsabilidade penal

O enquadramento da responsabilidade proveniente da prática de crimes por GP's é feito, em primeiro lugar, pela análise dos diplomas legais que atualmente vigoram no nosso território.

Ao analisarmos a CRP, podemos denotar a existência de um estatuto dos titulares de cargos políticos, presente no art. 117.º n.º 1 e que dispõe que estes “*respondem política, civil e criminalmente pelas acções e omissões que pratiquem no exercício das suas funções.*”. Identifica-se desde já a liberdade que foi dada ao legislador para a fixação dos tipos legais de crime de responsabilidade e as respetivas sanções, que são definidas em legislação ordinária.

A primeira grande questão que se afigura na determinação da responsabilidade criminal dos GP's é a seguinte: serão estes titulares de cargos políticos ou o legislador considerou-os como titulares de cargos públicos? A determinação de quem incorpora a esfera dos titulares de cargos políticos e de cargos públicos não vem descrita numa definição genérica num diploma legal, mas sim disposta em diversas leis avulsas.¹⁶⁰ Parte da doutrina, afirma que “*sendo os cargos políticos também cargos públicos e correspondendo a uma espécie dentro destes, eles são caracterizados não só pelo exercício da função política ou governativa do Estado (contraposto à função administrativa e à jurisdicional), mas também pelo significado político da designação dos seus titulares, aqueles a quem são constitucionalmente confiadas funções políticas e que, por isso, têm um estatuto constitucionalmente definido; recebendo directa ou indirectamente poderes ou competências com fundamento na Constituição, ainda que possam não ser titulares de órgãos de soberania.*”¹⁶¹ Porém, isto só vem demonstrar a falta de harmonia entre diplomas legais, dado que o elenco que apresentam para cada uma das categorias vai mudando consoante o diploma que analisamos.¹⁶² Assim sendo, e

¹⁶⁰ Por exemplo, *Vd.* Estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos, Lei n.º 4/85, de 9 de abril, e Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, Lei n.º 52/2019, de 31 de julho. Sobre este tema *Vd.* ROCHA, Joaquim F. da. (2017). *A fundamentalidade dos esquemas responsivos em matéria financeira e a vocação principiológica do Tribunal de Contas*. Lisboa.

¹⁶¹ Cf. MIRANDA, Jorge, & MEDEIROS, Rui (2006). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Tomo II. Coimbra Editora, p. 319 citado por CORDEIRO, Artur (2013). Os crimes de responsabilidade, em particular a prevaricação dos titulares de cargos políticos. *Criminalidade Económica-Financeira: Crimes em Especial - Tomo II*, p. 15.

¹⁶² Veja-se as diferenças presentes na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho art. 2.º e 3.º e na Lei n.º 34/87 art. 3.º e 3.º-A. Ao comparar, identificamos que no primeiro diploma consideram-se cargos políticos o que no outro

deixando de lado a problemática de unificação do conceito de titular de cargo político e titular de cargo público, o foco será a Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que estabelece os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos e o Código Penal (CP).

A Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que determina os crimes da responsabilidade que titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos cometam no exercício das suas funções, bem como as sanções que lhes são aplicáveis e os respetivos efeitos, no seu art. 3.º-A alínea a), afirma que, para efeitos dessa mesma lei, são considerados titulares de altos cargos públicos os GP's. Este aditamento, feito pela Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro, tem a sua razão de ser na importância do cargo que exercem e nas consequências e impacto que as decisões que, por exemplo, os GP's tomam na economia. Para além disto, o Estado de Direito em que vivemos exige uma responsabilidade acrescida para quem ocupa este tipo de cargos. No entanto, é importante fazer a ressalva de que não existe aqui um regime de equiparação entre titulares de cargos políticos e de titulares de altos cargos públicos, daí que são aplicáveis apenas os artigos que façam menção a essa categoria – o legislador previu apenas a aplicação em casos de recebimento indevido de vantagem (art. 16.º), corrupção passiva (art. 17.º) e corrupção ativa (art. 18.º), assim como em casos de agravação (art. 19.º) e dispensa ou atenuação de pena (art. 19.º-A). Acrescente-se ainda que não existe um efeito sancionatório especial previsto na Lei n.º 34/87, de 16 de julho.

Como nem todos os crimes são praticados no exercício das funções (o art. 2.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho exclui do diploma a responsabilidade emergente de crimes não praticados no decorrer das funções), é remetido para o regime geral penal e processual penal¹⁶³, que poderão “ficar sujeitas a uma «responsabilidade criminal geral» ou a uma «responsabilidade criminal específica»”.¹⁶⁴ O CP, no art. 386.º n.º 2, para efeito da lei

já não é considerado; por exemplo, o Primeiro-Ministro ou os chefes de gabinete dos membros dos governos da República e regionais.

¹⁶³ “Mas nem todos os crimes praticados pelos titulares de cargos políticos no exercício de funções são considerados crimes de responsabilidade, uma vez que a lei que prevê essa infracção pode não fazer referência expressa ao exercício de funções, ou o crime não mostrar um flagrante desvio ou abuso da função ou grave violação dos inerentes deveres [51]. Nestes casos aplicar-se-á o regime geral penal e processual penal. Pode assim dizer-se que existe uma responsabilidade criminal geral e uma responsabilidade criminal específica.” Cf. Parecer da Procuradoria-Geral da República, n.º 81/2007, de 24.07.2008.

¹⁶⁴ Cf. DIAS, Maria do Carmo M. S. (2021). A Estratégia Nacional Anticorrupção // 2020-2024 e os crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos e de titulares de altos cargos públicos. Em *Corrupção em Portugal* (pp. 361-384). Lisboa: Universidade Católica. p. 370.

penal abrange no conceito de funcionário, por equiparação, os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas, nacionalizadas, de capitais públicos ou com participação maioritária de capital público e ainda de empresas concessionárias de serviços públicos. Ao longo deste mesmo diploma, são vários os tipos legais de crime que estão previstos para os funcionários, por exemplo, um agravamento da pena, daí que seja absolutamente essencial este artigo, de modo a esclarecer quais os indivíduos que o conceito de funcionário inclui e exclui, e também para permitir que haja uma total cobertura de todo e qualquer tipo de crime, não possibilitando zonas cinzentas de impunidade.

Graças a esta inclusão do GP no conceito de *'funcionário'*, para o CP, interessa acrescentar que existe um círculo amplo de crimes, previstos na lei penal geral, que podem afetar pela sua especificidade, aquele que é o GP. No caso, os crimes de corrupção¹⁶⁵ *stricto sensu* são os mais relevantes, até para análise que será feita no último Capítulo. Porém, não podemos deixar de mencionar, numa perspetiva mais alargada, crimes como o tráfico de influências (art. 335.º do CP), de abuso de poderes (art. 382.º do CP), peculato (art. 375.º do CP), de participação económica em negócio (art. 377.º do CP), de concussão (art. 379.º do CP), de administração danosa (art. 235.º do CP), e o crime de branqueamento (art. 368.º-A do CP). Fora do CP, já no âmbito da corrupção, podemos nomear a burla tributária (art. 87.º da Lei n.º 15/2001, de 15 de junho), a frustração de créditos (art. 88.º da Lei n.º 15/2001, de 15 de junho), ou ainda a fraude fiscal (art. 103.º e 104.º da Lei n.º 15/2001, de 15 de junho). São tipos legais de crime que acabam por *“tutelar bens jurídicos diferenciados, dando cobertura a realidades diversas do ponto de vista criminal, mas que põem em causa de uma forma ampla a «boa governação» do Estado e/ou da economia”*.¹⁶⁶ Se formos ainda mais longe, podemos identificar no espaço político, crimes como o financiamento ilegal ou irregular dos partidos políticos e das campanhas eleitorais (art. 28.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho).

¹⁶⁵ Não existe uma uniformização internacional do conceito de corrupção, mas a ENA afirma que *“(…) é consensual que numa conduta corruptiva se verifica o abuso de um poder ou função públicos de forma a beneficiar um terceiro, contra o pagamento de uma quantia ou outro tipo de vantagem.”* Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021 p. 10.

¹⁶⁶ Cf. LOPES, José M. (2020). Os órgãos de controlo e a prevenção da corrupção - os casos dos grandes investimentos públicos, das autarquias locais e da contratação pública. Em *Corrupção em Portugal* (pp. 109-129). Lisboa: Universidade Católica. p. 117.

6.3.1. O art. 2.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho

Mais do que uma definição de crimes que reconduzem à responsabilidade dos titulares destes cargos, o art. 2.º fornece eixos caracterizadores da norma, que pretendemos agora analisar.

*“Consideram-se praticados por titulares de cargos políticos no exercício das suas funções, além dos como tais previstos na presente lei, os **previstos na lei penal geral com referência expressa a esse exercício** ou os que mostrem terem sido **praticados com flagrante desvio ou abuso da função** ou com **grave violação dos inerentes deveres.**”*

No que concerne à remissão para a lei penal geral, falamos aqui do Código Penal - art. 8.º e a sua aplicação subsidiária. Já a *“referência expressa a esse exercício”* é algo que suscita dúvidas, na medida em que na lei penal geral não estão estabelecidos delitos cometidos no exercício de funções políticas, ou seja, a interpretação terá de ser feita em sentido amplo, sendo que na ocorrência de crimes cometidos no âmbito de funções públicas será feita uma equiparação a funcionário público, consoante o art. 386.º n.º 4. Como afirma DAMIÃO DA CUNHA, esta equiparação para efeitos de responsabilização não pode ser feita abstratamente, acionando uma análise detalhada das funções que são desempenhadas pelo titular de cargo político, e é aqui que a lei falha, segundo o autor, *“os crimes de funcionários são crimes dos funcionários da (função) Administração Pública ou Judiciária, pelo que há tipos legais de crime que fazem apelo a regras de legalidade (...) ou a aspetos específicos (...), que são “especificidades” da administração ou da jurisdição, não sendo suscetíveis de “apropriação” por titulares de outras funções ou cargos”*.¹⁶⁷ Outra questão é a dupla agravação de pena quando o elemento típico do “no exercício de funções” existir, segundo o art. 5.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho a pena aplicável aos crimes previstos na lei penal geral que tenham sido cometidos por titular de cargo político no exercício das suas funções e qualificados como crimes de responsabilidade nos termos da presente lei será agravada de um quarto dos seus limites mínimo e máximo. Se um crime específico é previsto pela lei penal geral, não é

¹⁶⁷ Cf. CUNHA, José M. Damião da. (2017). A responsabilidade penal de titulares de cargos políticos (o artigo 117.º, n.º 3, da CRP e a Lei Penal). Em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade* (Vol. I). Coimbra: STVDIA IVRIDICA 108. p. 381.

compreensível que seja suscetível de agravação por uma lei de responsabilidade para certos detentores de cargos políticos.

A última parte do artigo, “*os que mostrem terem sido praticados com flagrante desvio ou abuso da função ou com grave violação dos inerentes deveres*” suscita ainda mais dúvidas quanto à sua interpretação e à utilização de três conceitos indeterminados, que são somente densificados pela doutrina: por flagrante desvio entende-se “*a situação em que o titular do cargo político se afasta de forma evidente, manifesta, das funções que lhe incumbem decorrentes do cargo político que assumiu*”, e acontece o abuso da função “*quando pratica ato para o qual não tem os necessários poderes, extravasando o que é permitido pelas funções que lhe incumbem, delas se aproveitando, em seu benefício ou de terceiro*”, e, por fim, uma grave violação dos inerentes deveres ocorre “*quando o agente ofenda de forma grave, isto é, de forma relevante e intensa aqueles deveres em que está investido por causa do cargo que ocupa*”.¹⁶⁸

Parece-nos que não se trata, somente, da prática de um crime de violação de dever, mas sim, tentar enquadrar os crimes praticados no exercício das suas funções, por titulares de altos cargos políticos na lei penal geral, e que se forme uma relação entre o crime e a prática de qualquer um dos três conceitos que a lei prevê: o flagrante desvio, o abuso da função ou a grave violação dos inerentes deveres. Já no Anteprojeto do Código Penal, esta era uma norma cujo único intuito era a prevenção da prática de quaisquer crimes por parte de funcionários no âmbito das suas funções, mas que se exigiu como elemento típico o abuso de funções.¹⁶⁹

6.3.2. Os tipos legais dos crimes de recebimento indevido de vantagens, corrupção passiva e corrupção ativa

Como já foi mencionado, na Lei n.º 34/87, de 16 de julho, aos GP’s, pertencentes àquele que é o universo dos titulares de altos cargos públicos, é-lhes aplicado apenas, a responsabilidade emergente de crimes como o recebimento indevido de vantagem (art. 16.º), corrupção passiva (art. 17.º) e corrupção ativa (art. 18.º).

¹⁶⁸ Cf. DIAS, Maria do Carmo M. S. (2010). Comentário à Lei dos Crimes de Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos. Em *Comentário das Leis Penais Extravagantes, org. de Paulo Pinto de Albuquerque e José Branco* (Vol. I). Lisboa: Universidade Católica Editora. p. 719.

¹⁶⁹ *Vd.* CUNHA, José M. Damião da (2017). A responsabilidade penal de titulares de cargos políticos (o artigo 117.º, n.º 3, da CRP e a Lei Penal). Em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade* (Vol. I). Coimbra: STVDIA IVRIDICA 108. p. 382.

O que ocorre neste diploma é nada mais do que o agravamento das penas previstas na lei penal geral, dada a posição e responsabilidade acrescida que certos agentes possuem. O recebimento indevido de vantagem está previsto no CP, no art. 372.º e acontece quando o funcionário, no exercício das suas funções ou por causa delas, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida (n.º 1) ou então, quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário ou a terceiro por indicação ou conhecimento daquele a mesma vantagem patrimonial ou não (n.º 2). Pune-se com pena de prisão até cinco anos ou com pena de multa até 600 dias, no primeiro caso, e no segundo com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 360 dias. A Lei n.º 34/87, de 16 de julho, no art. 16.º, eleva a moldura penal na primeira situação para uma pena de prisão de 1 a 5 anos (n.º 1) e com pena de prisão até 5 anos ou com pena de multa até 600 dias na segunda situação (n.º 2). Um claro agravamento quando comparamos ambas as leis.

No que diz respeito à corrupção passiva, estabelecida no art. 373.º do CP, o funcionário que por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para a prática de um qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação, é punido com pena de prisão de um a oito anos (n.º 1). Caso se trate de um ato ou omissão que não seja contrário os deveres do cargo e a vantagem não lhe for devida, o agente é punido com pena de prisão de um a cinco anos (n.º 2). O agravamento ocorre apenas no mínimo legal da moldura penal, sendo que o previsto no correspondente art. 17.º n.º 1 para a primeira circunstância, é uma pena de prisão de 2 a 8 anos, e no art. 17.º n.º 2, para a segunda circunstância, é uma pena de prisão de 2 a 5 anos.

Por último, a corrupção ativa, apresentada no art. 374.º do CP como a situação em que quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro por indicação ou com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial com o fim indicado no n.º 1 do artigo 373.º, é punido com pena de prisão de um a cinco anos (n.º 1). Já o n.º 2 desse mesmo artigo dispõe que se o fim for o indicado no n.º 2 do artigo 373.º, o agente é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 360 dias. Mais uma vez o agravamento

previsto é o aumento de um ano do limite mínimo face à situação do n.º 1, e no n.º 2 deixa de existir a alternativa de pena de multa, passando apenas a prever-se uma pena de prisão até cinco anos (mais dois comparativamente ao texto homólogo) – art. 18.º n.º 1 e 2 da Lei n.º 34/87, de 16 de julho.

Apesar de ser evidente o agravamento, não nos parece que sejam estes os grandes dissuasores da prática destes crimes por titulares de altos cargos políticos ou públicos. O combate à corrupção não passará certamente pela mudança no mínimo legal da moldura penal de um para dois anos, e no caso dos titulares de altos cargos públicos, aos quais se aplicam somente estes três artigos, parece puro “*ideologismo*”¹⁷⁰ a esperança de uma maior responsabilização apenas com este agravamento, que se revela insuficiente e escasso, ainda mais quando o mote para a existência deste diploma é a responsabilização de um conjunto de pessoas que ocupam um lugar de destaque na vida política e social do país, que na ocorrência de qualquer ilicitude que viole bens e valores relevantes para a ordem constitucional, sejam alvos de um juízo de censurabilidade especial, como refere o art. 5.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho.

Importa ainda realçar mais dois artigos que se aplicam aos titulares de altos cargos públicos, que estabelecem a agravação (art. 19.º) e a dispensa ou atenuação de pena (art. 19.º-A). No que diz respeito a ambos os artigos, estamos perante a cópia integral do art. 374.º-A e 374.º-B, respetivamente. O legislador considerou que a lei penal geral estava bem formulada e que por isso não fazia sentido fazer alterações ao texto. Sobre a opção do legislador não há grandes comentários a tecer (se defendemos anteriormente que os agravamentos não são dissuasores da prática destes crimes, certamente estaremos do lado do legislador ao não reformular pela via de um agravamento nas penas previstas no art. 19.º).

O art. 19.º-A já pertence à esfera da denominada colaboração protegida, um tema debatido, analisado e proposto na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024. Devemos ainda realçar que o n.º 2 alínea b), trata apenas de aspetos relacionados com a culpa do agente e a sua respetiva diminuição.

¹⁷⁰ *Vd.* MONTEIRO, Fernando Conde (2021). Os crimes de recebimento indevido de vantagem, de corrupção passiva e ativa no âmbito da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, Lei da Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos: reflexões jurídico-criminais à luz do ideologismo crítico. Em *Corrupção em Portugal* (pp. 386-398). Lisboa: Universidade Católica. p. 394 e seguintes.

6.3.3. O panorama atual da responsabilização penal

Para podermos oferecer a descrição da realidade da responsabilização criminal nos dias de hoje, necessitamos, primeiramente, de identificar o departamento do MP responsável pela coordenação, investigação e prevenção da criminalidade económico-financeira do setor público e privado: o DCIAP¹⁷¹. A este órgão compete coordenar a direção da investigação de crimes como: “g) *Branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo; h) Corrupção, recebimento indevido de vantagem, tráfico de influência, participação económica em negócio, bem como de prevaricação punível com pena superior a dois anos; i) Administração danosa em unidade económica do setor público; j) Fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito; k) Infrações económico-financeiras cometidas de forma organizada, nomeadamente com recurso à tecnologia informática; l) Infrações económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional...*”, entre outros.¹⁷²

O Relatório Síntese do MP de 2019, no âmbito da criminalidade económico-financeira, dá conta da “*abertura de 7.767 inquéritos, o que constitui um relativo aumento face a 2018 (6.860), e muito superior por referência a 2017, ano em que se registaram 2.180 inquéritos. Foi proferido despacho de acusação em 995 inquéritos, aplicada a suspensão provisória do processo em 166 casos e arquivados 5.262 inquéritos.*” Escrutinando estes números, pelo crime de branqueamento de capitais registou-se a instauração de 204 novos inquéritos, com a dedução de 49 acusações e proferidos 61 despachos de arquivamento. Nos crimes de corrupção e afins¹⁷³ 2 155 novos inquéritos resultaram em 170 acusações e 1 152 arquivamentos. Por fim, nos crimes fiscais, de um total de 5 155 inquéritos, foi proferido despacho de acusação para 1 642 e arquivados

¹⁷¹ A Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, Estatuto do Ministério Público prevê os Departamentos de Investigação e Ação Penal Regionais – DIAP, no art. 70.º e seguintes, que dirigem o inquérito e exercem a ação penal em matéria de criminalidade violenta, económico-financeira, altamente organizada ou de especial complexidade, nas comarcas sede da procuradoria-geral regional. Sem prejuízo da sua existência e importância, pois trabalham em estreita cooperação com o DCIAP, apenas nos iremos focar, essencialmente nas acusações deduzidas por este último.

¹⁷² Cf. Arts. 57.º e 58.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, Estatuto do Ministério Público.

¹⁷³ Crimes como “*fenómeno que abarca crimes de corrupção ativa ou passiva, tráfico de influência, apropriação ilegítima de bens públicos, administração danosa, peculato, participação económica em negócio e abuso de poder*”. Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO. (2019). *Relatório Síntese do Ministério Público*. p. 161..

2 517.¹⁷⁴ A informação aqui exposta não nos permite tirar conclusões vocacionadas apenas para o setor público, e em especial quanto aos agentes abrangidos pela Lei n.º 34/87, de 16 de julho, pois compreende todo e qualquer agente independentemente do seu estatuto perante a lei.

De uma perspetiva geral, também o Relatório Anual de Segurança Interna¹⁷⁵ nos apresenta dados mais recentes (2020) em relação à criminalidade económica e financeira. Novamente um rácio muito preocupante em termos de inquéritos iniciados e os que culminaram em acusação, especialmente no âmbito da corrupção e branqueamento¹⁷⁶, e ainda uma atenção especial para dois crimes, prevaricação de titulares de cargos políticos e administração danosa em unidade do setor público, com valores de acusação muito baixos.¹⁷⁷

A título de exemplos, é de realçar o ano de 2017, ano em que o DCIAP deduziu várias acusações, no âmbito da Operação Marquês, contra titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, por crimes de corrupção ativa e passiva.¹⁷⁸

Adicionalmente, o CPC, entidade que posteriormente será analisada, apresenta dados pertinentes no seu relatório de comunicações recebidas no ano de 2020. Recorrentemente, destaca-se a tendência de arquivamento de processos, sendo que uma minoria resulta em acórdãos condenatórios. Do total de 763 processos comunicados, 396 foram arquivados,

¹⁷⁴ Cf. Ibid. p. 161-162.

¹⁷⁵ Este relatório consiste na “*análise da criminalidade participada respeita, tem por base o registo verificado no período de janeiro a dezembro, remetido pelos oito Órgãos de Polícia Criminal (OPC) que congregam a maior expressão de ocorrências registadas e comunicadas à Direção-Geral de Política e de Justiça...*” Cf. SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA. (2020). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Lisboa. p. 4.

¹⁷⁶ Apenas 43 acusações de corrupção de 688 inquéritos iniciados e 21 de branqueamento de 408 inquéritos iniciados. Cf. Ibid. p. 91

¹⁷⁷ Relativamente ao crime de administração danosa em unidade do setor público, 41 inquéritos iniciados resultaram em uma acusação, e prevaricação de titulares de cargos políticos de 140 inquéritos iniciados deduziram-se 5 acusações. Cf. Ibid. 91.

¹⁷⁸ Armando Vara, à data administrador da Caixa Geral de Depósitos estava indicado como participante de um conluio com José Sócrates onde “*recebeu também pagamentos com origem em receitas desviadas do grupo VALE DE LOBO. Tais pagamentos foram determinados por administradores de sociedade desse grupo, tendo em vista facilitar a concessão de financiamentos por parte da CGD.*” Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO. (2017). *Ministério Público - Departamento Central de Investigação e Ação Penal*. Obtido de Operação Marquês. Acusação:

https://dciap.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/operacao_marques_acusacao_nuipc122_13_8telsb_0_0.pdf p.4

4 anos depois, Armando Vara foi a primeira condenação do megaprocisso Operação Marquês, pelo crime de branqueamento de capitais, com uma sentença de prisão efetiva por 2 anos. *Vd.* Observador. (15 de agosto de 2021). *Operação Marquês. Armando Vara condenado a dois anos de prisão por branqueamento de capitais*. Obtido de Observador: <https://observador.pt/2021/07/13/operacao-marques-armando-vara-condenado-a-dois-anos-de-prisao-por-branqueamento-de-capitais/>

o que corresponde a mais de metade do universo de comunicações (mais especificamente, 53,7%). Apenas 13,8% das comunicações são compreendidas como passíveis de conterem indícios e provas da ocorrência de crimes e percebemos que a maioria destas comunicações está associada a despachos de acusação (88) e, em menor número, a acórdãos condenatórios (10). Destacar os crimes com a maior frequência: o peculato (49), a corrupção (19) e a prevaricação (12). E relativamente à tipologia das entidades as quais foram indiciadas práticas criminosas, em geral concentra-se na Administração Local (41,2%), em especial os Municípios. Na Administração Central, as forças e serviços de segurança aparecem no topo da lista (11 comunicações de um total de 40).¹⁷⁹

O CPC acrescentou, de uma forma muito interessante, como estas entidades se relacionaram com as recomendações sobre o plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, e conclui que “*2 em cada 3 das entidades (68 entidades – 67%) onde foram sinalizadas práticas delituosas dispõem de instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas*”, que 26% dessas entidades “*não têm apresentado ao Conselho de Prevenção da Corrupção os correspondentes relatórios de execução*” e que “*1 em cada 3 entidades deste conjunto (34 entidades – 33%) não apresentou ao Conselho de Prevenção da Corrupção qualquer plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas*.”.¹⁸⁰ Suscita-se a urgência das entidades adotarem as metodologias previstas em instrumentos de *hard law* e *soft law*, no âmbito da prevenção da corrupção.

¹⁷⁹ Cf. CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO. (2020). *Comunicações recebidas no CPC em 2020 - Análise descritiva*. Lisboa.

¹⁸⁰ Cf. Ibid. p. 25-26.

Capítulo III. O controlo e a fiscalização das Empresas Públicas

As empresas públicas estão sujeitas a sistemas de gestão e controlo, que são transversais a toda a hierarquia (GP's incluídos) e que visam “a eficiência e eficácia das operações, incluindo o uso dos recursos da entidade; a confiança da informação financeira; a conformidade com a legislação e regulamentação aplicável; e a salvaguarda dos activos, prevenindo ou detectando prontamente as aquisições ou uso não autorizados.”¹⁸¹

Legalmente, as EP estão sujeitas ao princípio da transparência financeira (art. 16.º n.º 1 do DL n.º 133/2013), de forma a identificar-se facilmente todos os fluxos financeiros, operacionais e económicos existentes entre elas e as entidades públicas titulares do respetivo capital social ou estatutário, nos termos e condições previstas no DL n.º 148/2003, de 11 de julho, alterado pelos DL n.º 120/2005, de 26 de julho, e DL 69/2007, de 26 de março¹⁸², que compreende várias ações enumeradas nos art. 44.º e seguintes do DL n.º 133/2013.¹⁸³

Este controlo é garantido ao nível interno, por órgãos dotados de independência técnica inseridos na estrutura interna da empresa, mas existem certas entidades externas à organização que exercem essa fiscalização de forma complementar. Poderemos afirmar que as finalidades de ambos os controlos são qualitativamente idênticas, porém a sua complementação é essencial, acima de tudo para manter a transparência e credibilidade das instituições públicas, e manter a confiança nas ações que são planeadas e executadas com dinheiros públicos.¹⁸⁴

1. Controlo Interno

Atualmente, o conceito de controlo interno é definido pelo COSO - *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* como um processo, efetivado

¹⁸¹ ALVES, Joaquim S. (2013). Auditoria no Sector Público: Uma análise ao sistema português. *Lusíada. Economia & Empresa*. p. 79.

¹⁸² Ainda sobre a transparência financeira: Diretiva 2006/111/CE da Comissão de 16 de Novembro 2006 relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas.

¹⁸³ *Vd.* PEREIRA, Alexandre L. D. (2020). Das Empresas Públicas no Direito Português (*Governance e Compliance*). Em *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Wladimir Brito* (pp. 95-114). Almedina.

¹⁸⁴ Apesar de não incluídas neste capítulo, as competências das entidades que iremos abordar, não colidem em momento algum com a legitimidade de fiscalização por parte das autoridades, em matéria criminal. O exemplo do MP e de outros órgãos de investigação criminal, que têm assegurado o seu papel de ‘linha da frente’ nesses casos.

pelo Conselho de Administração, Direção e outros membros da organização, projetado para proporcionar um grau de confiança razoável no cumprimento dos seguintes objetivos: eficácia e eficiência das operações, fiabilidade dos relatórios financeiros e não financeiros e *compliance*.¹⁸⁵

Em Portugal, e mais especificamente na esfera pública, este controlo funciona através do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI) que opera na dependência do Governo e em estreita cooperação com o MF, que articula o seu trabalho com outros órgãos da Administração Pública.

Primeiramente, de forma a legislar com o objetivo de estruturar o controlo interno da administração financeira do Estado, o DL n.º 166/98, de 25 de Junho institui o Conselho Coordenador do SCI, a quem é confiada “*a missão de consolidar metodologias harmonizadas de controlo e de estabelecer critérios mínimos de qualidade do sistema nacional de controlo interno, susceptíveis de garantir um elevado nível de protecção dos interesses financeiros do Estado.*”. É composto pelas inspeções-gerais, a DGO, o IGFSS e os órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno (art. 3.º do DL n.º 166/98, de 25 de junho).

O controlo interno é estruturado em três níveis (operacional, setorial e estratégico) e é exercido através da verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei (art. 2.º do DL n.º 166/98, de 25 de junho).

Ainda sobre os três níveis que estruturam este controlo interno, o art. 4.º do DL n.º 166/98, de 25 de junho desenvolve que o 1.º nível (operacional) “*consiste na verificação, acompanhamento e informação das decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de ações e que é constituído pelos órgãos ou serviços de inspeção, auditoria e fiscalização inseridos na respectiva unidade*”; o 2.º nível (sectorial), que utiliza as mesmas etapas do nível 1, mas incidirá sobre a avaliação do controlo operacional, sendo exercido pelos órgãos sectoriais e regionais de controlo interno; o 3.º e último nível

¹⁸⁵ COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. (2013). *Internal Control - Integrated Framework*. Tradução livre, p. 3.

(estratégico), foca-se na avaliação do controlo operacional e sectorial, “*bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente o Programa de Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado*”. Este último nível de controlo será horizontal relativamente a toda a administração financeira do Estado no sentido definido pelo art. 2.º do DL n.º 158/96 de 3 de Setembro, sendo exercido pela IGF, DGO e IGFSS, de acordo com as atribuições legais daqueles organismos. É neste último nível, um controlo macro, que encontramos estas três entidades com várias atribuições para exercer o seu controlo¹⁸⁶:

- **Inspeção-Geral das Finanças**

Integrado na administração direta do Estado, sob a alçada do MF e dotado de autonomia administrativa, a IGF tem como missão assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado. O controlo que exerce “*compreende a apreciação da legalidade e a realização de auditorias financeiras e de gestão, a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, bem como a prestação de apoio técnico especializado ao Governo*”. Este controlo compreende “*todas as entidades do setor público administrativo, incluindo autarquias locais, entidades equiparadas e demais formas de organização territorial autárquica e empresarial, bem como os setores privado e cooperativo, neste caso quando sejam sujeitos de relações financeiras ou tributárias com o Estado ou com a UE ou quando se mostre indispensável ao controlo indireto de quaisquer entidades abrangidas pela sua ação*.”¹⁸⁷

Como consequência da sua atividade desenvolvem recomendações, pareceres, propostas de alteração legislativa, participação de infrações financeiras e criminais, correções financeiras e difusão de uma cultura de ética na gestão de recursos públicos.¹⁸⁸

- **Direção-Geral do Orçamento**

¹⁸⁶À data, o Livro Branco dos SCI “*permitiu identificar 15 organismos a quem estão cometidas atribuições específicas na área do controlo interno da administração financeira do Estado, ao nível do controlo estratégico e do controlo sectorial e regional*.” Cf. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO. (Fevereiro 2020). *Livro Branco do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado*. Lisboa. p. 11. As entidades não serão expostas de uma forma taxativa, sendo que de uma perspetiva funcional, seria impraticável enumerar e caracterizar todo o universo de órgãos que exercem este controlo.

¹⁸⁷ INSPEÇÃO-GERAL DAS FINANÇAS – Autoridade de Auditoria. (2019). *Plano de Atividades - 2019*. Lisboa. p. 7.

¹⁸⁸ *Ibid.* p. 8.

Criada em 1849, a DGO é um serviço central do MF, dotado de autonomia administrativa, que tem como função “*regular e controlar o processo orçamental, estabelecer os instrumentos de controlo das finanças públicas, avaliar a evolução dos principais agregados das contas públicas, propor medidas que garantam o cumprimento dos objetivos orçamentais, garantir a tempestividade da informação da execução orçamental e participar na preparação da programação financeira plurianual da UE.*”¹⁸⁹ Assume-se como entidade essencial para assegurar de forma eficiente e transparente a estabilidade e a sustentabilidade das finanças públicas nacionais.

As atividades promovidas centram-se em duas áreas, a política orçamental e a execução orçamental, como é o caso da preparação do Orçamento de Estado, acompanhamento das contas das administrações públicas, produção e difusão da informação da execução orçamental, elaboração da conta geral do estado, proposição de orientações para a política orçamental, elaboração do quadro plurianual de programação orçamental, entre outras atribuições.¹⁹⁰

- **Instituto da Gestão Financeira da Segurança Social**

O IGFSS atua sob tutela do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, com autonomia administrativa e financeira, personalidade jurídica e património próprio.

Ao abrigo do DL n.º 84/2012, de 30 de março, segue a missão da gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no orçamento da segurança social (art. 3.º n.º 1), e no âmbito do SCI da administração financeira do Estado, “*deve assegurar a verificação, o acompanhamento, a avaliação e informação, nos domínios orçamental, económico e patrimonial das atividades dos organismos que integram o sistema de Segurança Social.*”. Atualmente, para além do trabalho no SCI, as suas atribuições dividem-se ainda pela gestão da dívida à segurança social, gestão do património imobiliário, orçamento e conta da segurança social e gestão financeira (art. 3.º n.º 2,3,4,5).¹⁹¹

¹⁸⁹ Cf. Direção-Geral do Orçamento. (19 de junho de 2021). *Missão e Visão*. Obtido de DGOrcamento: <https://www.dgo.gov.pt/dgo/Paginas/Missao-e-Visao.aspx>

¹⁹⁰ DIREÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO. (2017). *Plano de Atividades 2017*. Lisboa. p. 4.

¹⁹¹ Cf. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP. (08 de julho de 2021). *Quem somos*. Obtido de Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP : <https://www.seg-social.pt/quem-somos-igfss#>

Apesar de as três entidades supramencionadas serem as previstas para o controlo interno a nível estratégico, importa realçar duas entidades que trabalham, igualmente, sob a alçada do Governo e MF, para a realização do controlo interno: a DGTF e a UTAM.

- **Direção Geral do Tesouro e das Finanças**

A DGTF tem como incumbência “*assegurar as operações de intervenção financeira do Estado, acompanhar as matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público administrativo e empresarial e da função acionista e assegurar a gestão integrada do património do Estado, bem como a intervenção em operações patrimoniais do sector público, nos termos da lei*” (art. 2.º, n.º 1 do DL n.º 156/2012, de 18 de julho).

Para realizar este exercício, de acordo com o n.º 2 do art. 2.º, a DGTF “*a) concede subsídios, indemnizações compensatórias e bonificações de juros e avalia os resultados da política de apoios financeiros do Estado; b) administra a dívida pública acessória e assegura a condução do processo de concessão de garantias do Estado; c) assegura a assunção e regularização de responsabilidades financeiras do Estado e de passivos de entidades ou organismos do setor público, nos termos previstos na lei; d) adquire, arrenda, administra e aliena, direta ou indiretamente, os ativos patrimoniais do Estado, bem como intervém em atos de gestão de bens; e) administra os ativos financeiros do Estado, bem como acompanha a evolução dos mercados e serviços financeiros; f) assegura o estudo, preparação e acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do setor público, administrativo e empresarial e ao exercício da função acionista do Estado, nos planos interno e internacional; g) promove a recuperação de créditos decorrentes das operações de intervenção financeira; h) controla a emissão e circulação da moeda metálica; i) presta apoio técnico à participação portuguesa nos assuntos relacionados com a União Económica e Monetária e assegura a representação técnica do Ministério das Finanças em organizações europeias e internacionais em matéria financeira, sem prejuízo das atribuições de orientação geral e estratégica de outras entidades nesta matéria; j) propõe os princípios orientadores da política de concessão de garantias pessoais pelo Estado às operações de crédito ou de seguro à exportação e ao investimento português no estrangeiro, incluindo o crédito de ajuda, bem como a sua subsequente implementação; k) assegura a gestão financeira de patrimónios autónomos;*

l) acompanha o relacionamento entre o setor empresarial do Estado e o setor financeiro.”¹⁹²

É, à semelhança de outras entidades já mencionadas, um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa.

- **Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial**

A UTAM “*é uma entidade administrativa de consulta e apoio à tomada de decisão que depende diretamente do membro do Governo responsável pela área das finanças e que possui autonomia administrativa.*”¹⁹³ Esta entidade é criada pelo DL n.º 133/2013, de 3 de outubro e surge para auxiliar o já mencionado membro do Governo responsável pela área das finanças no exercício da função acionista das empresas do SEE, “*bem como dos seus poderes de acompanhamento e monitorização do setor empresarial local (SEL), em articulação com o membro do Governo responsável pela área das autarquias locais, tendo em vista o equilíbrio económico e financeiro do setor público empresarial.*”¹⁹⁴ Como previsto no Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, deve ser cooperar para a melhoria da qualidade da gestão aplicada no SPE, e também, para assegurar a monitorização e avaliação das boas práticas de governo.¹⁹⁵

Entre as suas diversas atribuições, enumeradas no art. 4.º do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, salientamos o seu envolvimento na proposta das políticas anuais e plurianuais de financiamento das empresas do SPE, mas também nos programas de gestão do SEE, onde apresenta propostas de orientações dessas mesmas empresas, para a elaboração de planos de atividades e orçamento (n.º 1, alíneas b), c), d), e)) ou ainda a emissão de pareceres quando solicitados (n.º 1 alínea a)) ou quando se tratar, por exemplo de constituição, transformação, fusão, cisão ou dissolução de empresas do SEE (n.º 1 alínea n)).

¹⁹² Cf. Art. 2.º n.º 2 do DL n.º 156/2012, de 18 de julho.; Direção-Geral do Tesouro e Finanças . (23 de junho de 2021). *A DGTF*. Obtido de Ministério das Finanças - Direção-Geral do Tesouro e Finanças: <http://www.dgtf.pt/a-dgtf/missao>

¹⁹³ Cf. *Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial*. (23 de junho de 2021). Obtido de <https://www.utam.gov.pt>

¹⁹⁴ Cf. Art. 3.º n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro.

¹⁹⁵ Cf. Art. 3.º n.º 2 do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro.

2. Controlo Externo

O controlo externo é aquele que é exercido por um organismo público independente e externo relativamente à entidade controlada – uma Instituição Superior de Controlo – ao invés do controlo interno, que está inserido na própria estrutura da Administração.¹⁹⁶

De um ponto de vista complementar, e até de eficiência e certificação do controlo interno, surge este controlo, exercido por órgãos que pautam a sua atuação pela autonomia e independência, de forma a conceder uma visão mais real e fidedigna do cenário que estão a analisar¹⁹⁷, e pela transparência e divulgação, para garantir a confiança da população nas instituições e empresas estatais.¹⁹⁸

O modelo onde subsiste este controlo é exercido em três planos: a fiscalização política, onde se destaca a Assembleia da República, em que comumente abarca também poderes de fiscalização financeira no caso de acompanhamento da execução orçamental; fiscalização técnica, onde se destacam as auditorias e o TdC, onde existe uma “fiscalização da legalidade financeira, onde cabe a apreciação de critérios de boa gestão dos recursos públicos”¹⁹⁹; e a fiscalização jurisdicional onde, novamente, a figura principal é o TdC, que de acordo com ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO constitui um poder de autoridade pública, um poder subordinado ao legislativo, pois os critérios são definidos pelo legislador, mas que permite margens de discricionariedade conferidas pelo próprio legislador. É assim um poder essencialmente jurídico (não político) e exerce-se

¹⁹⁶Cf. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BRASIL)/ TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL. (1992). *Manual de Auditoria e de Procedimentos: Anexo I – glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controlo externo*. Lisboa. parágrafo 49.

As Instituições Superiores de Controlo, de acordo com José Tavares, atual Presidente do TdC, são “órgãos públicos independentes cuja missão é assegurar o controlo financeiro externo do Estado, situando-se no nível mais elevado de controlo técnico, sendo o Parlamento o principal destinatário da sua atividade”. Cf. TAVARES, José F. F. (1998). *O Tribunal de contas. Do visto, em especial – Conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração*. Coimbra: Almedina. p. 31-32

¹⁹⁷ Um dos grandes argumentos para a existência de um controlo externo é garantir a fiabilidade do controlo interno, em especial do SEE, dada a visão irreal que era transmitida ao decisor político do cenário que era vivido nas empresas públicas. *Vd.* LUCAS, José Miguel (2016). *Empresas públicas e corporate governance – da definição da prossecução do interesse público ao controlo externo efetuado pela supervisão*. *Revista de Direito das Sociedades VIII*, 7-45.

¹⁹⁸ *Vd.* BRANDÃO, Susana, & SANTOS, Carlos (2012). *Impacto do controlo interno no controlo externo. XV Encontro da Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas – Novos caminhos para a Europa: O papel das empresas e dos governos*. p. 7-8.

¹⁹⁹ SERRA, Rute A. Frazão (2016). *Controlo financeiro público e responsabilidade financeira*. *DataVenía - Revista Jurídica Digital*, N.º 5.

mediante a interpretação e aplicação do Direito ou de critérios juridicamente definidos a factos, objeto de indagação e de prova.²⁰⁰

2.1. Assembleia da República

O controlo exercido pela AR tem duas vertentes: incide sobre os assuntos comuns acerca da atuação do executivo e da Administração Pública, e incide sobre um exercício específico de controlo financeiro externo, como é o caso do acompanhamento da execução do Orçamento de Estado e a tomada de contas, através da discussão e aprovação política da Conta Geral do Estado – com base na CRP e na Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado.²⁰¹ Como defende CARLOS MORENO “*a Assembleia da República, que não exerce seguramente a função executiva ou administrativa, estão cometidas amplas competências de «fiscalização», designadamente no domínio do controlo financeiro público; daí que sem mais delongas, integremos o controlo financeiro da competência da AR no sistema nacional de controlo financeiro, do lado do controlo externo*”.²⁰²

A CRP fixa no art. 107.º que a execução do Orçamento será fiscalizada pelo TdC e pela AR, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social. Tal como o disposto no art. 162.º da CRP, prevê-se que a AR fiscalize e supervisione o cumprimento da criação das leis e aprecie os atos do Governo e da Administração Pública (alínea a)), incumbe da apreciação para efeito de cessação de vigência ou de alteração, os DLs, salvo os feitos no exercício da competência legislativa exclusiva do Governo, e os decretos legislativos regionais previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º (alínea c)), tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente, com o parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação (alínea d)), e ainda apreciar os relatórios de execução dos planos nacionais (alínea e)).

²⁰⁰ Cf. FRANCO, António de Sousa (1993). O Presente e o Futuro das Instituições de Controlo Financeiro com carácter jurisdicional – Notas sobre a jurisdição financeira num mundo em mudança. *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 19 e 20 jul/dez, Tomo I. p. 95-96.

²⁰¹ Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro.

²⁰² Cf. MORENO, Carlos (1997). *O sistema nacional de controlo financeiro: subsídios para a sua apreensão crítica*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. p. 113.

Atualmente, as entidades que exercem este controlo externo trabalham em conjunto, pois a informação técnica disponibilizada pelo TdC é importante para a AR exercer o controlo supramencionado. Por exemplo, o TdC quando efetua os relatórios de auditoria, como órgão independente e/ou as certificações contabilísticas das contas ou atos similares que provêm da técnica especializada dos auditores, são direcionados à AR, enquanto órgão de fiscalização política, para apurar os factos e daí retirar consequências no plano político.²⁰³

2.2. Tribunal de Contas

A missão do TdC é, nos termos da Constituição e da Lei, fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, julgar as Contas que a Lei manda submeter-lhe, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas pela lei (art 214.º da CRP e art 1.º da LOPTC). É da competência do mesmo, segundo o art. 2.º, alínea b) da LOPTC o controlo financeiro das empresas públicas, incluindo as EPE's. Tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito da ordem jurídica portuguesa, tanto no território nacional como no estrangeiro. É de realçar que as fundações de direito privado que recebam fundos provenientes do Orçamento de Estado ou das autarquias locais, as empresas concessionárias ou gestoras de serviços públicos, bem como às entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias de dinheiro ou de outros valores públicos estão sujeitas à jurisdição do TdC, na medida de fiscalizar a aplicação desses fundos. Segundo a INTOSAI²⁰⁴, o TdC é a instituição suprema responsável por auditorias em Portugal.

Os objetivos principais do TdC consistem em “*contribuir para a confiança dos cidadãos na gestão financeira pública, contribuir para a gestão sustentável das finanças públicas, contribuir para que os gestores de dinheiros e ativos públicos respondam pela*

²⁰³ Vd. GAMEIRO, António (2004). *O Controlo das Finanças Públicas pelo Parlamento (1976-2002)*. Coimbra: Livraria Almedina. p. 113 e seguintes.

²⁰⁴ Criada em Cuba em 1953, tem como objetivo “*promover a troca de ideias, conhecimento e experiência entre os seus membros, as Entidades Fiscalizadoras Superiores de vários países, com outras organizações internacionais e stakeholders na área de auditoria governamental.*” Em: <https://www.intosai.org/what-we-do>

*sua gestão, e reforçar o impacto do Tribunal, fortalecendo a qualidade, relevância e eficácia da sua atividade”.*²⁰⁵

Como é que o TdC efetiva as suas competências? Essencialmente através de controlos financeiros exercidos pelas fiscalizações e auditorias previstas na lei. Quanto ao momento do exercício, o controlo pode ser prévio, concomitante ou sucessivo.

No que concerne à fiscalização prévia, ela “*aprecia a legalidade financeira dos atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras, antes de as mesmas serem realizadas*”.²⁰⁶ Também verifica os instrumentos geradores de dívida pública e se os mesmos observam os limites e sublimites do endividamento e as respetivas finalidades (art. 44.º, n.º 2 da LOPTC). Constitui fundamento de recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique nulidade, encargos sem cabimento em verba orçamental própria, violação direta de normas financeiras, bem como ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.

A fiscalização concomitante é exercida através de auditorias aos procedimentos administrativos relativos aos atos que impliquem despesas de pessoal, aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia por força da lei, à execução de contratos visados e da realização de auditorias à atividade financeira antes de encerrada a respetiva gerência (art. 49.º n.º 1 da LOPTC). No caso de se verificarem ilegalidades na auditoria realizada, deverá a entidade competente para autorizar a despesa ser notificada para remeter o referido ato ou contrato à fiscalização prévia e não lhe dar execução antes do visto, sob pena de responsabilidade financeira (art. 49.º n.º 3 da LOPTC).

Por fim, a fiscalização sucessiva tem como finalidade avaliar os sistemas de decisão e de controlo interno e apreciar a legalidade, a correção financeira, a economia, eficiência e eficácia da gestão financeira e assegurar a fiscalização da comparticipação nacional nos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia. (art. 50.º, n.º 1 da LOPTC). Na mesma linha de pensamento, são alvos de fiscalização os limites de endividamento e demais condições gerais estabelecidos pela Assembleia da República em cada exercício orçamental (art. 50.º, n.º 2 da LOPTC).

²⁰⁵ TRIBUNAL DE CONTAS. (2020). *Relatório de Atividades e Contas*. Lisboa. p. 7.

²⁰⁶ *Ibid.* p. 27.

O TdC, pode, para além das auditorias necessárias à verificação externa das contas, realizar a qualquer momento, por iniciativa sua ou a solicitação da Assembleia da República ou do Governo, auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados atos, procedimentos ou aspetos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro (art. 55.º da LOPTC). De acordo com o Manual de Auditoria e Procedimento, as auditorias compreendem: “*auditorias financeiras (compreendendo auditorias de legalidade, de regularidade e de contas); auditorias de gestão, operacionais ou de resultados; auditorias integradas; auditorias orientadas; auditorias de projectos ou programas; auditorias de sistemas; auditorias de avaliação específicas quanto, designadamente, aos impactos sociais ou ambientais*”.²⁰⁷ O relatório final da auditoria deve ser sempre remetido ao MP acompanhado do respetivo processo e documentação pertinente, a fim de serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais (arts. 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, 55.º e 57.º da LOPTC). É permitido o recurso a empresas de auditoria e consultores técnicos para a realização de tarefas indispensáveis ao exercício das suas funções, quando as mesmas não conseguem ser desempenhadas pelo Tribunal (art. 56.º da LOPTC).²⁰⁸

2.3. Conselho de Prevenção da Corrupção

A Lei n.º 54/2008 instituiu o CPC, entidade administrativa independente, que funciona junto do TdC e que desenvolve uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas (art. 1.º). É composto por 8 conselheiros: presidido pelo Presidente do TdC, o Diretor-geral do TdC, que é o Secretário-geral, Inspetor-geral das Finanças, Inspetor-geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Inspetor-geral da Administração Local, um Magistrado do Ministério Público, designado pelo Conselho Superior do Ministério Público, com um mandato de 4 anos, renovável, um advogado, nomeado pelo Conselho Geral da Ordem dos Advogados, com um mandato de 4 anos, renovável, e ainda uma personalidade de reconhecido mérito

²⁰⁷ TRIBUNAL DE CONTAS. (1998). *Manual de Auditoria e Procedimentos (Vol. I)*. Lisboa. p. 18.

²⁰⁸ Acerca das auditorias o Manual de Auditoria e Procedimentos aborda temas como o conceito de auditoria, os métodos e técnicas que a auditoria utiliza, o controlo interno, a auditoria e a informática, as fases da auditoria, os erros e irregularidades e os documentos de trabalho e versa sobre aspetos específicos da auditoria no TdC, nomeadamente os tipos de auditoria, os princípios orientadores e deontológicos, os procedimentos e normas aplicáveis, as fases da auditoria, os documentos de trabalho, e ainda a auditoria operacional ou de resultados.

nesta área, cooptada pelos restantes membros, com um mandato de 4 anos, renovável (n.º 3).

Este não é um órgão de investigação criminal, sendo que as suas atribuições e competências, previstas no art. 2.º, consistem em recolher e organizar informações relativas à prevenção de corrupção ativa ou passiva, de criminalidade económica e financeira, de branqueamento de capitais, de tráfico de influência, de apropriação ilegítima de bens públicos, de administração danosa, de peculato, de participação económica em negócios, de abuso de poder ou violação de dever de segredo, bem como de aquisição de imóveis ou valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícitas de informação privilegiada no exercício de funções na Administração Pública ou no SPE. Acompanha ainda a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adotadas pela Administração Pública e SPE para a prevenção da corrupção e avaliar a respetiva eficácia. E dão o parecer, quando solicitado pela Assembleia da República, Governo ou órgãos do governo próprio das Regiões Autónomas, sobre a elaboração ou aprovação de instrumentos normativos, internos ou internacionais de prevenção ou repressão dos atos referidos supra.

Para além disto, o CPC trabalha em estreita cooperação com as entidades públicas interessadas, para a elaboração e adoção de medidas internas com o objetivo de prevenir a corrupção. Por exemplo, na elaboração dos códigos de conduta e no incremento de ações de formação dos respetivos agentes para a prevenção e combate deste tipo de infrações. (art. 2.º, n.º 2 da Lei n.º 54/2008). Ainda coopera com os organismos internacionais em atividades orientadas aos mesmos objetivos (n.º 3).

3. A atual ineficácia do controlo interno sobre o setor empresarial do Estado

O trabalho exercido pelas entidades no que concerne ao controlo interno do SEE é absolutamente fulcral para a (boa) gestão das empresas que fazem parte deste universo, universo este que é de uma dimensão considerável²⁰⁹, e que exige de quem o fiscaliza, uma capacidade em termos de estrutura muito eficiente. O funcionamento do controlo

²⁰⁹ Atualmente, o SEE é avaliado em, aproximadamente, 38 mil milhões de euros – valor calculado segundo a Carteira Global do Estado em 31-03-2021 (excluindo o capital social/estatutário do Fundo de Estabilização da Zona Euro, S.A., e do Mecanismo Europeu de Estabilidade), disponível em: http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/Carteiras_participacoes_Estado/31_03_2021/carteira_global_31_03_2021.pdf

sobre o SEE compele os órgãos que fiscalizam internamente, mas também compele as entidades pertencentes ao controlo externo, pois funcionam como peças complementares, que se entrelaçam e colaboram de forma a cumprir os objetivos de maximizar e garantir a boa gestão da aplicação de dinheiros públicos. Assim o é, na medida em que o controlo externo também vai assegurar e comunicar a qualidade do controlo interno – como uma dupla verificação.

Decorria o ano de 2015, quando o TdC divulgou os resultados da sua auditoria ao controlo do SEE efetuado pelo MF²¹⁰. A conclusão, adiantamos desde já, preocupante, é a de que o controlo instituído pelo MF não é eficaz em todo o universo das empresas do SEE. À data, o SEE ascendia a 21,6 mil milhões €²¹¹, tendo a referida auditoria incidido em 86% (18,6 mil milhões €) daquele valor, e exclui as empresas do setor da saúde e as que estariam em processo de liquidação ou privatização no período de 2013 a 2015. Foi uma auditoria que decorreu junto da DGTF, da UTAM e da Agências de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP., EPE. (IGCP), com pedidos de esclarecimentos solicitados à IGF.

As conclusões mais relevantes para este trabalho, que retirámos desta auditoria, foram que o controlo previsto na lei estava a ser exercido sobre cerca de metade das empresas públicas, e nestas de modo não uniforme, o que é manifestamente insuficiente. Existe défice de controlo sobre as contas das empresas públicas, já que parte importante das empresas não tinha esses documentos aprovados no período 2013-2015, o que demonstra um atraso na elaboração deste tipo de informação, o que posteriormente acaba por afetar a eficácia e celeridade da implementação de medidas corretivas. O alargamento do âmbito de controlo, nomeadamente sobre os relatórios e contas das empresas públicas, é relevante, entre outros fatores, pelo número de empresas cujas contas de 2013-2014 foram objeto de ênfases e de reservas²¹² pelos ROC's. O Estado acionista não controla as

²¹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS. (2016). *Auditoria ao Controlo do setor Empresarial do Estado efetuado pelo Ministério das Finanças*. Relatório n.º 16/2016 - 2.ª Secção, Lisboa.

²¹¹ Valor calculado, em 31 de dezembro de 2015, com base nas carteiras principal (capital social/estatutário, excluindo o Fundo de Estabilização da Zona Euro, S.A., e o Mecanismo Europeu de Estabilidade) e acessória (participações sociais, excluindo as do BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A.) da DGTF.

²¹² Ênfases e reservas podem estar presentes em relatórios de auditoria ou certificação legal das contas, em que a primeira se destina a destacar nesses documentos matérias que afetam as demonstrações financeiras, mas que não afetam a opinião do revisor/auditor, e a segunda ocorre quando o revisor/auditor não está em condições de expressar uma opinião sem reservas pois existem várias circunstâncias, que no seu julgamento, o efeito pode ser materialmente relevante para as demonstrações financeiras. Cf. GONÇALVES, José Eduardo (Fevereiro de 2001). *Directriz de Revisão/Auditoria 700 - RELATÓRIO DE*

participações sociais da carteira da DGTF em empresas em território estrangeiro, nomeadamente no WTC Macau – World Trade Center Macau, SARL, e no IPE MACAU – Investimentos e Participações Empresariais, SARL, esta integralmente detida pelo Estado. Perdura uma falta de responsabilização dos GP's, uma vez que se constata a ausência quase generalizada de contratos de gestão^{213 214}, e existe falta de transparência na relação financeira do Estado com as empresas que beneficiam de indemnizações compensatórias, dada a falta significativa de contratualização de serviço público. As fragilidades de controlo incidem sobre a maioria da carteira principal de participações sociais do Estado gerida pela DGTF. Porém, o documento realça o caso da Caixa Geral de Depósitos – CGD, sendo a maior empresa pública, que representa a quase totalidade do setor financeiro do SEE, e que o seu controlo apresenta diversas deficiências: a título exemplificativo, a CGD foi uma das empresas que no período de 2013 a 2015 não teve os planos de atividades, investimentos e orçamentos aprovados pelo acionista. O controlo da CGD carece de transparência, particularmente evidenciada pela não remessa ao acionista dos documentos exigidos pelo RSEE. A aprovação de contas da CGD foi efetuada com lacunas de informação. A falta de conhecimento dos instrumentos previsionais de gestão da CGD pela UTAM teve ainda como consequência que esta Unidade não tenha podido efetuar o acompanhamento dos compromissos que deveriam ter sido assumidos em tais documentos. Assim, tal informação não foi remetida à DGTF, para incorporação no processo de apreciação dos documentos de prestação de contas, o que fez com que o acionista tenha aprovado os mesmos sem a informação completa. A falta de controlo, no período 2013-2015, deu-se após a recapitalização da CGD em 1,65 mil milhões de euros, a qual ocorreu em 2012. Ademais, o MF não solicitou à IGF auditorias ao banco, apesar do conhecimento de matérias e de operações de risco, bem

REVISÃO/AUDITORIA.

Obtido

de

http://www3.uma.pt/eduardog/IMG/pdf/DRA700_Relatorio_Auditoria.pdf

²¹³ “Na ausência dos contratos de gestão é efetuada pela DGTF uma apreciação geral da gestão, aquando da análise dos relatórios e contas, tendo em conta os pareceres dos órgãos de fiscalização das empresas, bem como a ausência de indícios de irregularidades. Tal conduz a que, em regra, ocorram, em assembleia geral, votos de confiança nos gestores públicos, mas não exista qualquer apreciação pelo acionista efetuada com base em compromissos pré-assumidos pelos referidos gestores. (...) O desempenho das empresas públicas e dos seus gestores fica ainda prejudicada pela ausência de contratualização do serviço público nas empresas públicas, o que também afeta a transparência da sua relação financeira com o Estado.” Cf. TRIBUNAL DE CONTAS. (2016). *Auditoria ao Controlo do setor Empresarial do Estado efetuado pelo Ministério das Finanças*. Relatório n.º 16/2016 - 2.ª Secção, Lisboa. p. 22.

²¹⁴ O TdC alerta para a possibilidade de os GP's sem contrato de gestão estarem em situação irregular, pois sem contratos de gestão a sua nomeação é nula, três meses pós-designação. Cf. Ibid. 31.

como de fragilidades de controlo interno identificadas pela comissão de auditoria daquela empresa. O reporte público pelo MF, sobre a evolução do SEE, consubstanciado nos boletins trimestrais, não engloba a CGD. O último relatório anual de acompanhamento do SEE publicado, em que se efetuou uma análise individualizada desta empresa, é o referente a 2013.²¹⁵

O caso da CGD é apenas uma consequência da falta de controlo e fiscalização que acabou com provas de gestão danosa e sucessivas injeções de capital para sanar prejuízos de valores astronómicos. A sucessiva acumulação de perdas em negócios ruinosos – como o caso de investimento em ações do BCP – e falhas na concessão de créditos, com poucas ou nenhuma garantias – veja-se o exemplo de Joe Berardo e a sua fundação, ou o projeto Vale do Lobo, que levaram a que o Governo e o MF solicitassem o apuramento de responsabilidades, decorrente de uma auditoria realizada.²¹⁶

Questionamo-nos sobre a evolução do controlo que existe no SEE, o que melhorou, o que foi sanado, o que continuou por resolver, e o que foi identificado com um novo potencial de ser aperfeiçoado. A transparência e divulgação de informações deixa muito a desejar, visto que o último relatório de acompanhamento do SEE é datado de 2015, o que significa que 6 anos passaram e não existe uma preocupação em tirar ilações sobre o estado do SEE, e muito menos em divulgá-las.

²¹⁵ Cf. Ibid. p. 29 e seguintes.

²¹⁶ *Vd. VALLES, Edgar (2019). Responsabilidade dos gerentes e administradores. Coimbra: Almedina. p. 25-26.*

Capítulo IV. A *Corporate Governance* nas Empresas Públicas

O debate sobre esta temática é extenso, a sua evolução e história extensa é, e por isso, o foco deste capítulo não vai ser a *corporate governance* na sua existência atual em todas as esferas da vida empresarial, mas sim como a temática da *corporate governance* foi adotada e adaptada para as empresas públicas, sabendo nós, depois de tudo o que foi aqui exposto, a forte influência que o direito privado tem no direito público.

Corporate governance, governança das sociedades, governo da sociedade ou governação das sociedades, são tudo sinónimos do mesmo conceito que pode ser conceptualizado de muitas formas.²¹⁷ Deparamo-nos, desde já, com uma dificuldade de uma definição geral que seja do consenso da doutrina, e inevitavelmente, essa dificuldade “*conduz à imprecisão e indefinição do conceito.*”²¹⁸ Podemos analisar este conceito de vários prismas, e é isso também que lhe confere esta “*ambiguidade*”, ele não se limita a ser apreciado através de um só ponto de vista, e o seu campo de ação acaba por se moldar aos objetivos e problemas que pretendem ser alcançados e solucionados, respetivamente. As entidades que se aventuraram na definição deste conceito adotaram diferentes pontos de vista, restritos ou abrangentes, e nada mais releva do que expor aqui alguns dos exemplos desenvolvidos por entidades nacionais e internacionais.

Em 1999, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) definiu *corporate governance* como o sistema através do qual as organizações empresariais são dirigidas e controladas. Este sistema pretende que as empresas obtenham uma estabilidade financeira e integridade empresarial para a sua sobrevivência a longo prazo, atraindo investimento e fomentando um crescimento. Para isso foi desenvolvido, pela OCDE uma série de princípios que pretendem estabelecer aquilo que foi mencionado, e consideram estes os pilares para a solidez do governo das sociedades: assegurar a base para um enquadramento efetivo do governo das sociedades; os direitos e o tratamento paritário dos acionistas e as funções principais de propriedade; investidores institucionais, mercados de ações e outros intermediários; o papel dos outros sujeitos com

²¹⁷ Optamos por manter a versão não traduzida durante o trabalho. *Vd.* MAIA, Pedro (2019). *Voto e Corporate Governance: um novo paradigma para a sociedade anónima*. Coimbra: Almedina. p. 517.

²¹⁸ Cf. *Ibid.* p. 519.

interesses relevantes no governo das sociedades - *stakeholders*; a divulgação de informação e transparência; as funções do conselho.²¹⁹

Neste âmbito, em Portugal, o Instituto Português de *Corporate Governance* designa este, “o conjunto de estruturas de autoridade e de fiscalização do exercício dessa autoridade, internas e externas, tendo por objectivo assegurar que a sociedade estabeleça e concretize, eficaz e eficientemente, actividades e relações contratuais consentâneas com os fins privados para que foi criada e é mantida e as responsabilidades sociais que estão subjacentes à sua existência”²²⁰ e no Livro Branco que elaborou dedica grande parte da sua obra a descrever os sistemas de governo das sociedades, aborda a temática dos códigos de bom governo das sociedades e faz o seu enquadramento jurídico-institucional, percorre a prática de governo pelas dez maiores empresas cotadas na bolsa portuguesa, à data, e por fim, elabora um conjunto de conclusões e recomendações sobre governo das sociedades.

A CMVM surge com o conceito de governo das sociedades e entende que este é um “sistema de regras e condutas relativo ao exercício da direcção e do controlo das sociedades.”²²¹

COUTINHO DE ABREU avança, numa das suas obras, que se trata do “complexo das regras (legais, estatutárias, jurisprudenciais, deontológicas), instrumentos e questões respeitantes à administração e ao controlo (ou fiscalização das sociedades)”.²²²

Independentemente da visão de quem a define, acabam por se cingir àquela que é a *corporate governance* no domínio privado.

1. *Corporate Governance, Compliance* e Gestão de Riscos

Não se confundem, mas hoje em dia conceitos como *governance*, *compliance* e gestão de riscos, andam de mãos dadas no mundo empresarial. Há autores que denominam esta

²¹⁹ *Vd.* OECD. (2016). *Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264259195-pt>.

²²⁰ Cf. SILVA, A. S., VITORINO, A., ALVES, C. F., CUNHA, J. A., & MONTEIRO, M. A. (2006). *Livro Branco sobre Corporate Governance em Portugal*. Lisboa: Instituto Português de *Corporate Governance*. p. 12.

²²¹ Cf. CMVM. (29 de julho de 2021). *Código de governo das sociedades*. Obtido de CMVM: <https://www.cmvm.pt/pt/Legislacao/Legislacaonacional/CódGoverno%20das%20Sociedades/AnexosGovSoc/Pages/Código-de-Governo-das-Sociedades-Setembro-de-2007.aspx>

²²² Cf. ABREU, Jorge M. Coutinho de (2010). *Corporate Governance em Portugal. Miscelâneas*. n.º 6, IDET, Coimbra: Almedina. p. 9; ABREU, Jorge M. Coutinho de (2010). *Governança das Sociedades Comerciais, 2ª Edição*. Coimbra: Almedina. p. 5.

tríade com o acrônimo de GRC – *governance, risk management e compliance*, e afirmam que é elementar a forma como as pessoas que colaboram com a empresa tenham presente a integridade e a ética, como base para, em primeira instância manter os problemas longe e, de seguida, apontar para o sucesso.²²³

Poderia falar-se de mais conceitos, que se afiguram como novos modelos de direção empresarial para além de *corporate governance*, programas de *compliance e risks managements – Value Management, Business ethics, Integrity codes, Codes of Conduct e Corporate Social Responsibility* –²²⁴, mas para o estudo, e porque são conceitos que irão surgir ao longo do trabalho, importa cingir a nossa atenção para os três escolhidos anteriormente. Como já falamos da *corporate governance*, importa definir e caracterizar os restantes conceitos.

Compliance, traduzido para português, cumprimento ou conformidade. Terminologia tão ou mais ambígua que o já estudado conceito de *corporate governance*. As ilações que podemos retirar de forma instantânea é que se trata de atuar conforme a lei, encerrando em si também as obrigações civis e diretrizes internas da empresa em questão.²²⁵

As empresas vivem num espaço envolvido por normas legais, regulatórias e sociais, e é através de um conjunto de processos internos que existe uma adaptação de comportamentos às normas, regulamentos, contratos, estratégias e políticas, de forma a predominar a conformidade, ou, caso não se verifique essa predominância, determinar as ações corretivas necessárias.²²⁶ Na prática, o *compliance* reconduz-se na maior parte das vezes, ao cumprimento da lei penal, para evitar a prática de crimes e da lesão de bens. Mas a quebra na exigência de altos padrões de ética e integridade também pode levar a consequências sociais, que podem trazer perdas reputacionais, já que hoje em dia o julgamento feito pela sociedade pode ter danos irreversíveis numa organização.

²²³ Vd. STEINBERG, Richard M. (2011). *Governance, Risk Management, and Compliance: It Can't Happen to Us - Avoiding Corporate Disaster While Driving Success*. Hoboken, NJ: Wiley Corporate F&A. p. 1-4.; MOELLER, Robert R. (2011). *COSO Enterprise Risk Management: Establishing Effective Governance, Risk Management*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.; MILLER, Geoffrey P. (2017). *The Law of Governance, Risk Management, and Compliance*. New York: Wolters Kluwer.

²²⁴ Cf. SIEBER, Ulrich. (2013). Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva concepción para controlar la criminalidad económica. Em A. N. MARTÍN, & L. A. ZAPATERO, *El derecho penal económico en la era compliance*. Valencia: Tirant la Blanch. p. 65 a 70.

²²⁵ Cf. MARTÍN, Adán Nieto. (2013). Problemas fundamentales del cumplimiento normativo en el Derecho Penal. Em L. KUHLEN, J. P. MONTIEL, & I. O. GIMENO, *Compliance y teoría del derecho penal* (pp. 21-50). Madrid: Marcial Pons. p. 44-45.

²²⁶ Vd. GRIFFITH, Sean J. (2016). Corporate Governance in an Era of Compliance. *57 Wm. & Mary 2075*. p. 2082-2083.

Esta função é atribuída a um responsável de *compliance*, mais comumente denominado de CCO – *Chief Compliance Officer* – “a quem devem ser atribuídos poderes e recursos materiais adequados, bem como recursos humanos suficientes e devidamente qualificados e amplo acesso a informação e documentação para o exercício das suas funções.”²²⁷

O programa de *compliance* deve incorporar várias medidas, uma delas será a supervisão e controlo preventivo, através de procedimentos ou canais adequados de denúncia, órgãos de controlo interno e externo, e a chamada gestão de riscos. De notar, que mais uma vez, se realça a importância da prevenção e negando apenas a existência de programas de monitorização.²²⁸ A cultura do *compliance* vai além da mera previsão de estruturas de controlo. Foca-se na promoção de valores éticos, na difusão de comportamentos corretos, de esclarecer zonas cinzentas no que diz respeito a condutas dúbias, que podem vir a desencadear o instituto da responsabilidade.

Indissociavelmente, para um programa de *compliance* é necessária a previsão de uma gestão de riscos – “na prossecução das suas atividades as empresas estão sujeitas a vários tipos de riscos, os quais podem ser definidos como eventos negativos (por oposição a oportunidades), com probabilidade de ocorrência que, caso sucedam, comprometem ou podem comprometer os objetivos da empresa e podem ser a causa de responsabilidade legal, reputacional ou financeira”.²²⁹ É de uma extrema importância identificar quais as possibilidades de certos eventos acontecerem e de que forma eles irão afetar negativamente os objetivos traçados pela organização. O *risk assessment* é uma tarefa dinâmica e individualizada, visto que cada empresa tem riscos diferentes associados à sua atividade e estrutura, daí que a relevância da informação atualizada e detalhada seja crucial.

²²⁷ Cf. LUCAS, José Miguel (2016). Empresas públicas e corporate governance – da definição da prossecução do interesse público ao controlo externo efetuado pela supervisão. *Revista de Direito das Sociedades VIII*, 7-45. p. 30.

²²⁸ Cf. VILLARREAL-CHÉRREZ, Tania, QUEVEDO-BARROS, Manuel, NEIRA-NEIRA, Lucia, & QUEVEDO-CUENCA, Jorge. (2021). Corrupción Pública, el camino hacia la cultura Compliance como herramienta de prevención de riesgos. *Dominio de Las Ciencias*, 1479-1489. p. 1485-1487.

²²⁹ Cf. JÚNIOR, Filipa Marques, & MEDEIROS, João. (2018). A elaboração de programas de “compliance”. Em M. F. PALMA, A. S. DIAS, & P. d. MENDES, *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal* (pp. 123-151). Almedina. p. 124-125.

As metodologias para este *assessment* são variadas²³⁰, mas mais do que entender como é organizada e planeada a cartografia de riscos, é perceber a sua utilidade quando realizada e entregue à administração. Com base nessa informação irão ser desenhados um conjunto de processos e estruturas para informar, dirigir, gerir e monitorizar os planos de ação para mitigar e eliminar a existência desses riscos, pois é incontornável para uma organização que tenha como objetivo o crescimento e a criação de valor, o aparecimento destes riscos.

2. Os princípios de Bom Governo das empresas do sector empresarial do Estado

Foi necessário algum tempo até surgir o interesse em relacionar a *corporate governance* com o setor público. Em 2002, a OCDE começou a organizar uma equipa de trabalho para reunir recomendações para sociedades detidas pelo Estado, como uma espécie de complemento ao seu principal documento, os *Princípios da OCDE sobre o Governo das Sociedades*. Ambos os documentos sofreram alterações e o mais recente é datado de 2015, e reúne as novas *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais*²³¹, fruto de uma década de experiências, evoluções e estudos comparativos, de forma a desenvolver um trabalho mais atual e completo.

Em território nacional, o primeiro instrumento normativo foi a Resolução de Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de Março²³², que aprova os princípios de bom governo das empresas do SEE. Isto surgiu porque o SEE ocupa um lugar bastante amplo no setor empresarial do país, e muitas vezes surgem em competição com certas empresas privadas, o que exige uma maior preparação e um nível de desempenho alto para encararem essa competitividade que o mercado impõe. Exige-se cada vez mais uma eficiência e transparência daqueles que gerem o dinheiro público, e as EP's não são

²³⁰ São várias as metodologias que podemos utilizar na gestão de riscos, por exemplo, a norma ISO 31000:2018, Gestão de Risco - Princípios e linhas de orientação, que especifica os princípios e orientações genéricas de gestão de riscos. Pode ser aplicada ciclo de vida de uma organização, conjunto de atividades, incluindo, estratégias e decisões, operações, processos, funções, projetos, produtos, serviços e ativos. A norma ISO/IEC 27005:2011, Tecnologia de Informação — Técnicas de Segurança — Gestão de risco de segurança da informação, que define as linhas de orientação e suporte na gestão de riscos de segurança da informação.

²³¹ OECD. (2018). *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais*, Edição 2015. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264181106-pt>.

²³² Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/49/2007/03/28/p/dre/pt/html>.

exceção, tendo os princípios da *corporate governance* sido encarados como uma possível contribuição para uma gestão eficiente.

Não é novidade esta aproximação do direito público ao direito privado, aliás existem autores que apontam vantagens para recorrer a soluções formuladas para o direito privado e que podem ser adaptadas ao direito público. MARIA JOÃO ESTORNINHO é uma das autoras que realça a maior facilidade na criação e extinção de instituições; o favorecimento da descentralização e autonomia; a possibilidade de criação e delimitação de âmbitos de responsabilidade próprios e autónomos; uma menor influência político-partidária; a libertação de regras de organização de direito público; a adoção de processos de decisão e atuação mais flexíveis, desburocratizados, rápidos e supostamente mais transparentes e eficientes; a sujeição aos princípios da economia de mercado e de concorrência; a maior possibilidade de obter rentabilidade e economicidade; a maior diversidade de bens e serviços a oferecer no mercado; processos simplificados para contratação de trabalhadores; a maior diversidade de meios de financiamento; a redução de custos administrativos; possibilidade de benefícios fiscais; e por fim, a maior flexibilidade de cooperação com outras entidades públicas, a possibilidade de apelo à sociedade civil e de utilização de iniciativa privada e a comunicação e intercâmbios com o estrangeiro.²³³

Como tal, não é só a *corporate governance* que é adaptada para o SEE, e ao longo deste trabalho são feitas algumas remissões para diplomas legislativos que regulam o setor privado, mas que são utilizados, seja por aplicação em primeira linha seja como subsidiária, igualmente, ao SEE.²³⁴

Como foi supramencionado, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de março, inspirada no documento da OCDE, pretendia a adoção de “*modelos de governo que não só atinjam elevados níveis de desempenho como, conjuntamente com os bons exemplos que existem na esfera empresarial privada, contribuam para a difusão das boas práticas nesta matéria, incluindo a adoção de estratégias concertadas de sustentabilidade nos domínios económico, social e ambiental*”²³⁵ e com isto em vista,

²³³ Cf. ESTORNINHO, Maria João (1996). *A Fuga para o Direito Privado*. Coimbra: Almedina. p. 58-67.

²³⁴ Como por exemplo, os deveres dos GP's, assim como a responsabilidade civil dos mesmos, temas abordados neste trabalho.

²³⁵ Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de março.

discorreu durante todo este documento as práticas de governo que pretendiam implementar.

- **Princípios dirigidos ao Estado**

São estabelecidos no diploma duas vertentes dos princípios relativos ao Estado: enquanto acionista e enquanto *stakeholder*.

Num primeiro momento o exercício do poder da tutela e da função acionista do Estado deve ser transparente, identificando todos os intervenientes que pertencem ao Governo, e os serviços e organismos da Administração Pública que exercem essa função, sempre com a divulgação de atos fundamentais.²³⁶

O Estado deve definir as orientações estratégicas e os objetivos que devam ser prosseguidos pelas empresas, onde detenham a denominada influência dominante, e naquelas onde apenas são sócios minoritários devem participar de modo ativo e informado na vida societária da mesma. A par disto, estabelecer os princípios de responsabilidade social e de desenvolvimento sustentável que devam ser respeitados pelas empresas, e avaliar se estes estão a ser respeitados ou não.²³⁷

Assegurar que as empresas dispõem de adequados mecanismos de fiscalização, controlo e avaliação e, no caso de empresas cotadas em bolsa, que estas cumprem com as melhores práticas de governo das sociedades nacional e internacionalmente aceites.²³⁸

Deve ainda acautelar que os acionistas minoritários das empresas em que participa vejam os seus direitos e interesses respeitados.²³⁹

Na segunda vertente, enquanto cliente e fornecedor, o Estado deve agir em condições e segundo critérios de mercado, e cumprir atempadamente todas as obrigações assumidas e exercer com rigor e plenitude os seus direitos. E ainda, deve existir, da parte dos serviços e organismos da Administração Pública, um tratamento igualitário e uniforme, perante as empresas do Estado e perante as empresas privadas.²⁴⁰

- **Princípios dirigidos às empresas detidas pelo Estado**

²³⁶ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de março, Capítulo I – Princípios dirigidos ao Estado, parágrafo 1.

²³⁷ Cf. Ibid. parágrafo 2.

²³⁸ Cf. Ibid. parágrafo 3.

²³⁹ Cf. Ibid. parágrafo 4.

²⁴⁰ Cf. Ibid. parágrafo 5 e 6.

Relativamente à missão, objetivos e princípios gerais de atuação as empresas detidas pelo Estado devem cumprir de forma rigorosa todos os que foram determinados, de forma a apresentar resultados sociais, ambientais e economicamente eficientes, respeitando os princípios de responsabilidade social, desenvolvimento sustentável, de serviço público e de satisfação das necessidades da coletividade que tenham sido fixados.²⁴¹

Os planos de atividades e orçamentos adequados aos recursos e fontes de financiamento disponíveis devem ser elaborados tendo em conta o cumprimento das missões e objetivos a si impostos, explicitando os respetivos instrumentos de planeamento, execução e controlo.²⁴²

Devem sempre procurar alcançar a igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres.²⁴³

Cada empresa deve informar, de forma anual, os responsáveis por exercer a função de tutela, e o público em geral, de como se processou o cumprimento da sua missão, do grau de cumprimento dos seus objetivos, da forma como foi cumprida a política de responsabilidade social, de desenvolvimento sustentável e os termos do serviço público e em que termos foi salvaguardada a sua competitividade.²⁴⁴

As empresas detidas pelo Estado devem cumprir a legislação e a regulamentação em vigor, e ter sempre em conta o tratamento equitativo de todos os seus clientes e fornecedores e demais titulares de interesses legítimos. Os negócios realizados pelas empresas devem ser conduzidos com integridade e devem ser adequadamente formalizados não podendo ser praticadas despesas confidenciais ou não documentadas. Cada empresa deve ter ou aderir a um código de ética que contemple exigentes comportamentos éticos e deontológicos, procedendo à sua divulgação, para dentro e fora da instituição.²⁴⁵

Em relação às estruturas de administração e fiscalização devem ser adequadas à dimensão e complexidade de cada empresa, mas sempre com a garantia de que ambos existem e trabalham de forma separada. No caso de estarmos perante uma empresa de grande dimensão, devem especializar a função de supervisão através da criação de comissões especializadas. A juntar a isto, estas empresas devem ser auditadas anualmente

²⁴¹ Cf. Ibid. Capítulo II – Princípios dirigidos às empresas detidas pelo Estado, parágrafo 7.

²⁴² Cf. Ibid. parágrafo 8.

²⁴³ Cf. Ibid. parágrafo 9.

²⁴⁴ Cf. Ibid. parágrafo 10 e 11.

²⁴⁵ Cf. Ibid. parágrafo 12 a 14.

por entidades independentes. A gestão de riscos é relevante, e é o órgão da administração que deve criar e manter um sistema de controlo de forma a proteger os investimentos da empresa e os seus ativos, com base no *risk assessment*.²⁴⁶

As recomendações sobre as remunerações cingem-se à sua publicitação e divulgação, assim como os demais benefícios e regalias. No caso da prevenção de conflitos de interesse, é importante a abstenção nas decisões que os envolvam e *disclosure* total ao órgão de administração e ao órgão de fiscalização, bem como à IGF sobre quaisquer participações patrimoniais importantes que detenham na empresa, bem como relações relevantes que mantenham com vários *stakeholders*, suscetíveis de gerar conflitos de interesse.²⁴⁷

Por fim, e uma vez mais a alusão à importância da divulgação de todas as informações de que tenham conhecimento que sejam suscetíveis de afetar de forma relevante a situação económica, financeira ou patrimonial das empresas, que está sempre ligada com a transparência que é um dos principais objetivos deste diploma.²⁴⁸

- **Princípios relativos à divulgação de informação**

As informações relativas aos princípios de bom governo devem ser divulgadas ao público através de um sítio na Internet a criar pela DGTF, sem prejuízo da divulgação em sítio da Internet da própria empresa ou de remissão para este. Devem constar, obrigatoriamente, elementos essenciais como a informação financeira histórica e atual de cada empresa, a identidade e os elementos curriculares de todos os membros dos seus órgãos sociais.²⁴⁹

Este sítio deve dispor a informação de forma clara, relevante e atualizada sobre a vida da empresa e deve permitir um acesso livre e gratuito a toda a população.²⁵⁰

As EP's devem nomear, quando se justifique, um provedor do cliente, que terá como incumbência a ligação entre empresa e a população em geral, e que através dele pode ser exercido o direito de reclamação dos clientes e dos cidadãos em geral, bem como a apresentação de sugestões.²⁵¹

²⁴⁶ Cf. Ibid. parágrafo 15 a 20.

²⁴⁷ Cf. Ibid. parágrafo 21.

²⁴⁸ Cf. Ibid. parágrafo 22 a 24.

²⁴⁹ Cf. Ibid. Capítulo III – Princípios relativos à divulgação de informação, parágrafo 25.

²⁵⁰ Cf. Ibid. parágrafo 26 e 27.

²⁵¹ Cf. Ibid. parágrafo 28.

Para terminar, nos relatórios de gestão das EP's deve ser incluído o estado da situação em relação ao governo das sociedades.²⁵²

2.1. Os relatórios da Direção-Geral do Tesouro e Finanças sobre os Princípios de Bom Governo

Como consequência da forte divulgação e transparência que é exigida e encarada como eixo central dos princípios de bom governo, e como disposto no Ponto 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de março, cabe ao MF promover uma avaliação anual global do grau de cumprimento dos princípios aprovados pela mesma resolução. A DGTF na qualidade de acionista e tutelar do Estado, surge com a incumbência de realizar os relatórios que verificam qual o grau de cumprimento dos Princípios de Bom Governo.

Antes de mergulharmos na análise ao último relatório disponível no *site* da DGTF, para compreendermos como se processa essa avaliação e qual o estado “atual” do SEE em relação à adoção destes princípios, importa realçar que a atualização deste tipo de documentos se encontra numa clara decadência. É incompreensível que tendo por finalidade a garantia de rigor, transparência, eficiência e ética através deste tipo de mecanismos nos deparamos com uma total falta de informação recente. O último relatório relativo aos Princípios do Bom Governo data de 2013. Volvidos oito anos, cremos que a prossecução por um SEE transparente tenha caído no esquecimento. Não nos parece admissível que, nos tempos em que vivemos, num Estado mais modernizado e tecnológico, não exista informação nova, que nos permita obter a imagem mais recente possível sobre o panorama da implementação da *corporate governance* no SEE. Aliás, é algo que nos parece recorrente neste setor, pois através de uma visita célere ao site, torna-se por demais evidente uma negligência transversal.

Críticas à parte, o último relatório incidiu sobre 85 das empresas que, em 31 de dezembro de 2012 integravam a carteira principal de participações do Estado.²⁵³

Ao nível do Estado, existiu um acompanhamento da gestão das empresas, instruindo-as no sentido de adotarem e implementarem os normativos legais e regulamentares em

²⁵² Cf. *Ibid.* parágrafo 29.

²⁵³ Não foram consideradas as participações que o Estado possui no Fundo de Estabilização da Zona Euro, SA e no Mecanismo Europeu de Estabilidade - MEE.

vigor, tendo ainda promovido a divulgação da informação nos canais disponíveis para o efeito, e instruiu as empresas no sentido de integrarem nos relatórios de gestão toda a informação necessária à divulgação do cumprimento pelas empresas das orientações do Estado. No que respeita à divulgação de informação: no sítio do SEE, 83 empresas (98%) atingiram um elevado grau de cumprimento (superior a 75%), o mesmo nível de 2011; no sítio das próprias empresas, 68 delas (80%) atingiram um elevado grau de cumprimento, igualando o nível alcançado em 2011; nos Relatórios de Gestão, 99% das empresas atingiram um elevado grau de cumprimento quanto à divulgação de informação relativa aos princípios de bom governo, quando em 2011 esse nível foi atingido por 96% das empresas. Em 2012, 82 empresas, registaram um elevado grau de cumprimento dos princípios. Desse conjunto, 30 empresas atingiram um grau de cumprimento de 100% em todos os domínios.²⁵⁴

Se compararmos estes valores com os valores presentes no primeiro relatório realizado após o primeiro ano de implementação, percebemos que um longo caminho foi percorrido, sendo que em 2008 apenas 21% das empresas respeitaram na globalidade os princípios de bom governo, apenas 36% possuíam Código de Ética, que 92% identificaram o modelo de governo dos órgãos sociais e que 94% efetuaram a discriminação das remunerações.²⁵⁵

É dado adquirido que o panorama do SEE tem saldo positivo no que toca ao cumprimento dos princípios de bom governo. Mas será que esses princípios estão a afetar a gestão eficiente dos recursos financeiros do Estado? No presente relatório não é feita uma única menção ao cruzamento de dados e informações, algo que seria muito importante para percebermos se a boa gestão societária no SEE consegue ter um impacto real no esforço financeiro.

Se consultarmos os relatórios sobre o SEE do ano correspondente ao da realização do Relatório sobre os Princípios de Bom Governo anteriormente analisado²⁵⁶, no que ao

²⁵⁴ Cf. DIREÇÃO-GERAL DO TESOIRO E DAS FINANÇAS. (2013). *Princípios de Bom Governo – Relatório de 2013*. Lisboa: Ministério das Finanças. p. 17 e seguintes.

²⁵⁵ Estes são dados relativos a uma amostra de “77 empresas, das quais, 30 S.A’s. e 47 E.P.E’s, representando cerca de 90% da carteira de participações relevantes”. Cf. DIREÇÃO-GERAL DO TESOIRO E DAS FINANÇAS. (2008). *Princípios de Bom Governo - Relatório 2008*. Lisboa: Ministério das Finanças.

²⁵⁶ Falamos aqui do Relatório do SEE do ano 2014, que analisa o esforço financeiro do ano transato. *Vd.* DIREÇÃO-GERAL DO TESOIRO E DAS FINANÇAS. (2014). *Sector Empresarial do Estado – Relatório de 2014*. Lisboa: Ministério das Finanças.

esforço financeiro (sem garantias) diz respeito, houve um decréscimo (-46,4%) comparativamente ao ano anterior, com um valor total de 6.175 M€, sendo que em 2012 atingiu-se um valor de 11.512 M€.²⁵⁷ Em 2011 este valor era de 6.947 M€. Mas a verdadeira evolução é vista analisando os valores do ano em que foi implementado tendo por referência o ano anterior à implementação deste modelo de princípios de bom governo. Em 2008, o Estado detinha 89 EP's, cujo valor nominal ascendia a 12.593 M€, com um esforço financeiro de 1.233 M€²⁵⁸. Ao montante de 2013 que apresentamos – 6.175 M€ – o Estado detinha 84 EP's mas com o valor nominal de 34.397 M€. O esforço não subiu na mesma proporção da carteira global do Estado, muito pelo contrário, ele intensificou-se. Pelos dados aqui apresentados e pela análise dos restantes relatórios não é possível identificar uma contribuição satisfatória em termos económicos e financeiros.

Poderíamos apresentar dados mais recentes relativamente ao esforço financeiro – estão disponíveis no *site* da DGTF dados de 2018 – mas o objetivo seria o cruzamento de informações acerca da *corporate governance* e a sua implementação no SEE com a gestão e investimento de recursos públicos, e não uma mera exposição de gastos financeiros do Estado com o seu setor empresarial. Dada a impossibilidade de retirar ilações nesta área, deixamos o pensamento de que, apesar de não ser notória esta influência da instituição destes princípios de bom governo no esforço financeiro do Estado, a sua importância não diminui e não se deve descurar da procura de novos pilares que visem a melhoria nesta matéria.

²⁵⁷ Em 2012 foram atingidos valores muito elevados que se deveram em especial às recapitalizações das instituições de crédito privadas. O Estado Português realizou operações de recapitalização do BCP e BPI no valor de 4.500 M€. Cf. DIREÇÃO-GERAL DO TESOURO E DAS FINANÇAS. (2013). *Sector Empresarial do Estado – Relatório de 2013*. Lisboa: Ministério das Finanças. p. 57 e seguintes.

²⁵⁸ DIREÇÃO-GERAL DO TESOURO E DAS FINANÇAS. (2009). *Sector Empresarial do Estado – Relatório de 2009*. Lisboa: Ministério das Finanças. p. 5 e 49.

Capítulo V. A Estratégia Nacional Anticorrupção (2020-2024)

O fenómeno da corrupção é tão antigo como a história da humanidade.²⁵⁹ Pode existir em qualquer país, em qualquer momento e sob a forma de qualquer governo.²⁶⁰ E milhares de anos depois, continuamos a debater qual a solução milagrosa para um problema universal e transversal. Em Portugal, o caminho tem sido longo, com algumas vitórias, no entanto, nos últimos anos, existem poucos motivos para festejos.

Por vivermos numa era global, e pertencermos a uma comunidade europeia, são vários os instrumentos normativos com origem nestas entidades internacionais, e que têm como objetivo a prevenção da corrupção.

Desde 1994, encontram-se implementadas medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira, que compelem o MP e a Polícia Judiciária, através da Unidade Nacional de Combate à Corrupção, a realizar ações de prevenção sobre os crimes económicos e financeiros.²⁶¹ Para além desta unidade, a Polícia Judiciária dispõe ainda de uma unidade com especialização na realização de perícias em matéria económico-financeira, denominada Unidade de Perícia Financeira e Contabilística. Como peça nuclear do sistema nacional de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, está instalada na Polícia Judiciária, uma Unidade de Informação Financeira.²⁶²

Já em 1997, foi instituído, pela Lei n.º 1/97, de 16 de janeiro, o Núcleo de Assessoria Técnica na Procuradoria-Geral da República, com funções de assessoria e consultoria técnica em matéria económica, financeira, bancária, contabilística e de mercado de valores mobiliários.

Como previamente exposto, em 2008, foi criado o CPC, entidade administrativa independente, que funciona junto do TdC, com funções no âmbito da prevenção da

²⁵⁹ Vários trabalhos mostram que o fenómeno da corrupção remonta a épocas como a da Grécia Antiga e até mesmo ao Antigo Egipto. *Vd.* BRIOSCHI, Carlo Alberto (2017). *Corruption: A Short History*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

²⁶⁰ Cf. FARRALES, Mark Jorgensen. (junho de 2005). *What is Corruption?: A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate*. California, San Diego. p. 3.

²⁶¹ Art. 1.º n.º 1 da Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro. A redação do artigo fala na “Direcção Central para o Combate à Corrupção, Fraudes e Infracções Económicas e Financeiras”, sendo que este órgão já não existe e foi substituído pela Unidade Nacional de Combate à Corrupção.

²⁶² Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto, que aprovou a nova orgânica desta Polícia. As suas competências estão descritas no artigo 5.º do DL n.º 42/2009, de 12 de fevereiro, e no artigo 82.º da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto.

corrupção. Em 2011, novamente sob a alçada da Polícia Judiciária, é criado um Gabinete de Recuperação de Ativos, tendo como missão a identificação, localização e apreensão de bens ou produtos relacionados com crimes, a nível interno e internacional, e assegurar a cooperação com os gabinetes de recuperação de ativos criados por outros Estados.²⁶³

Além disto, muitas mais transformações ocorreram, tais como o reforço e investimento, principalmente na Polícia Judiciária, de equipamento para a investigação da criminalidade informática, foram também melhorados diversos departamentos em todas as entidades, e ainda, os planos de gestão de riscos de corrupção elaborados pelo CPC que foram adotados e atualizados por várias empresas.

Dito isto, e reconhecendo que não se cruzaram os braços no que toca ao combate do fenómeno corruptivo, porque é que vários indicadores internacionais, como o Índice de Perceção da Corrupção²⁶⁴ ou o Barómetro Global da Corrupção²⁶⁵ não têm registado melhorias nos últimos anos? Porque é que os Relatórios realizados pela Comissão Europeia em 2020 declaram que *“é crescente a perceção, por parte das empresas, de que a corrupção está a alastrar em Portugal (atinge 92 %), contando-se entre as piores da UE. A corrupção é particularmente considerada um problema na contratação pública, onde 79 % das empresas considera que a corrupção se encontra generalizada. O favorecimento e o nepotismo continuam a constituir um grande problema para 49 % das empresas. A percentagem de pessoas que consideram que a corrupção constitui um problema para os negócios da sua empresa diminuiu ligeiramente desde 2017, mas continua a ser superior a 50%.”*²⁶⁶ No que concerne a dados fornecidos por entidades

²⁶³ Art. 3.º da Lei n.º 45/2011, de 24 de junho.

²⁶⁴ O Índice de Perceção da Corrupção (IPC) é a mais antiga e abrangente ferramenta de medição da corrupção no mundo, analisando os níveis de corrupção no setor público de 180 países e territórios, pontuando-os de 0 (percecionado como muito corrupto) a 100 (muito transparente). Em 2012 Portugal apresentava uma pontuação de 63/100 e até 2020 a sua variação anual era mínima. Atingiu em 2020 a marca de 61 pontos em 100, a pontuação mais baixa de sempre. Consultar em: <https://transparencia.pt/corruption-perception-index/>

²⁶⁵ Originalmente denominado de *Global Corruption Barometer*, desde 2003 que baseia a sua atuação em questionários e experiências a dezenas de milhares de pessoas em todo o mundo com o objetivo de conhecer a perceção do cidadão comum em relação a fenómenos corruptivos no seu país. Analisando o caso de Portugal, dados de 2021 revelam que à questão *“O nível de corrupção mudou nos últimos 12 meses?”*, 82% da população crê que o nível aumentou ou manteve-se o mesmo. Apenas 13% acredita que ela obteve um decréscimo. Relativamente à percentagem de pessoas que acredita que em certas instituições todas ou quase todas as pessoas estão envolvidas em corrupção, 27% dos inquiridos acredita que isso acontece em relação aos deputados, e 19% nos representantes do poder local. Os números mais altos dizem respeito a banqueiros e empresários, 33% e 27%, respetivamente. *Vd. Transparency International. (05 de agosto de 2021). Global Corruption Barometer - European Union. Obtido de https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021/results/prt*

²⁶⁶ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. (2020). Bruxelas: Relatório relativo a Portugal de 2020. p. 72.

nacionais, as comunicações recebidas no CPC têm vindo a aumentar exponencialmente nos últimos 3 anos, o que não significa necessariamente que seja um fator do qual possamos apenas retirar ilações negativas, pois também pode significar uma evolução na qualidade dos canais de denúncia e na cultura de intolerância em relação a fenómenos corruptivos, daí o número crescente. Como já foi referido *supra*, é de realçar que das 763 comunicações recebidas em 2020, apenas 102 foram associadas à existência de elementos indiciadores e probatórios da ocorrência de crimes, e dessas 102, apenas 10 resultaram em acórdãos condenatórios.²⁶⁷

O grupo de trabalho que foi reunido para a realização dos objetivos governamentais (documento estratégico do XXII Governo Constitucional) para o combate à corrupção – responsável pela elaboração do documento que iremos estudar neste capítulo –, na dependência direta da Ministra da Justiça, aponta desde logo para as “*dificuldades no conhecimento da extensão real do fenómeno e do nível de incidência nas diferentes áreas de atividade, quer públicas, quer privadas*”, e que não existe “*um sistema que permita a avaliação efetiva do grau de eficiência e da capacidade de resposta das várias instituições já envolvidas na prevenção e repressão da corrupção*”. Identificam que a informação disponibilizada revela “*insuficiências e, por vezes, incongruências*”, a juntar ao facto de não existir “*uma linha de ação coordenada, coerente e consistente que envolva as dimensões preventiva e repressiva*”.²⁶⁸ Concluimos desta exposição que falta a dimensão da efetivação daquilo que foi pensado e implementado. Não basta, nunca, criar unidades, órgãos e entidades e não lhes atribuir um plano de ação, e acompanhar o grau de eficiência do mesmo.

Esta Estratégia, denominada daqui em diante de ENA – Estratégia Nacional Anticorrupção²⁶⁹ – pretende instituir um conjunto de prioridades, edificadas numa visão que nos parece muito realista, com objetivos urgentes. Afirmamos isto, porque

²⁶⁷ *Vd.* CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO. (2020). *Comunicações recebidas no CPC em 2020 - Análise descritiva*. Lisboa.

²⁶⁸ Cf. GOVERNO DE PORTUGAL. (2020). *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção // 2020-2024*. Lisboa. p. 14-15.

²⁶⁹ O nome inicialmente atribuído foi de “Estratégia Nacional de Combate à Corrupção”, porém, após a aprovação em Conselho de Ministros n.º 37/2021, foi renomeada de “Estratégia Nacional Anticorrupção” e decidimos adotar a designação mais recente.

identificamos *a priori* uma lucidez naquilo que é a assunção dos erros cometidos e, acima de tudo, o reconhecimento de que o Estado devia fazer mais e melhor.

Não pretendemos fazer uma análise extensa da ENA, pois porque parte do trabalho desenvolvido foca-se no domínio do setor privado, daí que, previamente, selecionaremos aquelas que seriam as mudanças mais impactantes no controlo, fiscalização e responsabilização dos GP's. Enumeraremos apenas, de uma perspetiva global, quais os sete pontos-chave, com base nos principais riscos e obstáculos, que esta estratégia apresenta para um combate eficaz contra a corrupção.

Primeiramente, melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade. Nada é mais importante do que uma educação que promove a ética, em todos os domínios da sua vida. As crianças e os jovens serão os trabalhadores, empresários e políticos do amanhã e é, por isso, de extrema relevância social a aposta em iniciativas em ambiente escolar. Contudo, a formação também deve incidir sobre os dirigentes e funcionários da Administração Pública. Deve ser reforçada a transparência, aumentar a eficiência e, sem dúvida, reduzir a burocracia que caracteriza o setor público. É urgente eliminar barreiras administrativas, facilitar e agilizar processos, assim como torná-los mais céleres, pois condicionam o acesso dos cidadãos aos organismos da Administração Pública e à respetiva informação.²⁷⁰

De seguida, a prevenção e deteção dos riscos de corrupção no setor público, através da adoção de programas de cumprimento normativo (*public compliance*), da existência de um mecanismo de prevenção da corrupção que esteja articulado com as inspeções-gerais, entidades equiparadas e inspeções regionais que já desempenham um trabalho nessa área, e ainda reforçar a eficácia da atuação do TdC.²⁷¹

Posteriormente, fomentar o compromisso do setor privado na prevenção, deteção e repressão da corrupção, impondo elevados padrões comportamentais às suas administrações, trabalhadores e prestadores de serviços, na medida em que muitas vezes se relacionam com o setor público, sendo importante manterem a sua ética, assim como a exigirem, pois existe incidência de corrupção nas relações comerciais dentro do setor privado.²⁷²

²⁷⁰ Cf. Ibid. p. 27-37.

²⁷¹ Cf. Ibid. p. 38-43.

²⁷² Cf. Ibid. p. 44-47.

Seguidamente, reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas, em especial as entidades que integram o SCI da Administração Financeira do Estado, o TdC e o CPC, os Tribunais, o MP e os órgãos de polícia criminal com competência nesta matéria, e ainda as organizações privadas que tenham por objeto o estudo e compreensão de práticas corruptivas.²⁷³

Depois, propõem garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar o tempo de resposta do sistema judicial e assegurar a adequação e efetividade da punição. Dentro desta prioridade encontramos várias medidas a implementar, desde a unificação e uniformização de normas, compilação de legislação, atualização e uniformização de conceitos legais e avaliação do impacto normativo; uniformizar, harmonizar e tornar mais eficazes os institutos da dispensa de pena, de atenuação da pena e a extensão do instituto da suspensão provisória do processo; uniformizar o regime geral da responsabilidade penal das pessoas coletivas e equiparadas e autonomizá-lo do que se aplica às pessoas singulares; alterar o CSC, por exemplo, em relação à obrigatoriedade de programas de cumprimento normativo; relativamente aos “megaprocessos”, evitar a acumulação, focando os esforços na separação dos mesmos; rever a Lei do Cibercrime; criar um diploma que estabeleça o regime jurídico geral de proteção dos denunciantes, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 e divulgar e sensibilizar para a utilização segura, quando necessária, dos canais de denúncia; entre outras propostas.²⁷⁴

De forma a cumprir um pilar importante da prevenção da corrupção – a transparência, o compromisso de produzir e divulgar periodicamente informação fiável sobre o fenómeno da corrupção.²⁷⁵

Por último, fomentar a cooperação no plano internacional no combate à corrupção, com outros Estados, em especial no quadro da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, mas igualmente com organizações internacionais como as Nações Unidas, a OCDE, o Conselho da Europa (GRECO) e o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI).²⁷⁶

²⁷³ Cf. Ibid. p. 48-49.

²⁷⁴ Cf. Ibid. p. 50-64.

²⁷⁵ Cf. Ibid. p. 65.67.

²⁷⁶ Cf. Ibid. p. 68-69.

1. A mudança da Lei de Responsabilidade de titulares de altos cargos políticos e de titulares de altos cargos públicos

Os GP's, em matéria de responsabilidade penal, no que concerne à prática de crimes de recebimento indevido de vantagem, corrupção passiva e corrupção ativa, têm o seu regime estabelecido na Lei dos Crimes da Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos (Lei n.º 34/87, de 16 de julho), como já foi analisado no Capítulo II, subcapítulo 6., que aborda este mesmo tema.

A ENA vem propor uma alteração à atual lei:

- *“Retirar os «titulares de altos cargos públicos» da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, e alterar subsequentemente o artigo 374.º-A do Código Penal, mantendo as penas aplicáveis aos crimes de corrupção e de oferta e recebimento indevido de vantagem, em função desta especial qualidade do agente.*
- *Responsabilizar as pessoas coletivas pela prática de crime de corrupção ativa de titular de cargo político e de oferta indevida de vantagem.*
- *Reforçar a eficácia preventivo-geral e especial da função dos crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos, através da aplicação de uma pena acessória juntamente com a pena principal ou de substituição em que o agente seja condenado – pena de incapacidade para ser eleito ou nomeado para cargo político por um período de 2 a 10 anos.*
- *Estender a alguns crimes o prazo de prescrição de 15 anos.”*²⁷⁷

O primeiro ponto, talvez aquele que verdadeiramente importa para o nosso estudo, considera que é necessário afastar o conceito de titulares de altos cargos públicos, com base na inconstitucionalidade do art. 117.º n.º 3 da CRP. Com o aditamento do art. 3.º-A em 2010, verificou-se que poderia ser inconstitucional uma certa equiparação, nos artigos em causa (16.º, 17.º e 18.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho), daquele que é um titular de cargo político e titular de alto cargo público. Certos autores afirmam que não estamos perante uma situação tão grave como inconstitucionalidade da norma, mas não deixa de

²⁷⁷ Cf. Ibid. p. 74-75.

ser “*inadequada ou imprópria a equiparação que se pretendeu fazer com ela quanto a três crimes*”.²⁷⁸

A solução apresentada pela ENA, apesar de não ter um impacto na responsabilização destes indivíduos, pois não existe uma mudança na moldura penal prevista nos dias de hoje, não deixa de ser uma proposta importante. Não sendo possível a sua integração na Lei dos Crimes da Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos, simplesmente não podemos ignorar que estes sujeitos, que ocupam estes cargos, têm condutas mais censuráveis que as do cidadão comum, tornando-se assim necessária uma punição que preveja essa particularidade. Não nos parece que exista uma urgência na criação de uma lei específica para os titulares de altos cargos públicos – apesar de, num futuro próximo, possa ser algo a discutir, pois, existindo um documento que regula a existência dos GP’s, não nos parece descabido a formulação de uma Lei de Responsabilidade criminal que os englobe, perspetivando uma uniformização e organização normativa – mas, existe sim, urgência em alterar o CP, de forma a estes serem incluídos, recuperando o princípio de separação da responsabilidade penal de ambos.

A alteração da lei penal geral, para agora abranger esta categoria de agentes, irá ter como alvo o art. 374.º-A, que irá manter as penas que estavam previstas na Lei dos Crimes da Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos. No caso dos GP’s não existe qualquer espaço de impunidade possível, visto que estão abrangidos por esta norma, que nestes crimes específicos irão ter agravantes especiais, dada a sua qualidade e maior exigência no exercício das funções que lhe são atribuídas, encontrando-se igualmente incluídos na categoria de funcionário para efeito da lei penal (art. 386.º n.º 2 do CP).

De igual forma, haverá quem se encontre no espectro oposto, afirmando que se trata de um “*retrocesso de uma década*”, sendo uma proposta “*altamente prejudicial para o combate à corrupção*”, sem quaisquer argumentos que pareçam “*fazer sentido*”.²⁷⁹

²⁷⁸ A autora reafirma mesmo que se está a “*deformar o espírito da Lei n.º 34/87, ao nela incluir de forma anómala os titulares de altos cargos públicos, ainda que muitos destes sejam agentes políticos.*” Cf. DIAS, Maria do Carmo M. S. (2021). A Estratégia Nacional Anticorrupção // 2020-2024 e os crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos e de titulares de altos cargos públicos. Em *Corrupção em Portugal* (pp. 361-384). Lisboa: Universidade Católica. p. 373.

²⁷⁹ Cf. LEITÃO, Luís M. T. Menezes (2020). A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. Em *Corrupção em Portugal* (pp. 26-35). Lisboa: Universidade Católica. p. 30-31.

2. Os programas de cumprimento normativo no setor Público

Programas de cumprimento normativo, ou programas de *public compliance*, são uma das propostas apresentadas para a promoção da ética, para incentivar elevados padrões de correta atuação empresarial na Administração Pública e para a criação de um sistema de prevenção da corrupção, ou seja, que o desfecho da responsabilização seja um cenário a evitar.

Compliance e os programas a si associados são um conceito típico do setor privado, que tem conhecido uma evolução e resultados positivos, daí esta “importação”, com as devidas adaptações. Nesta lógica, “os programas incluirão as seguintes componentes: a) análise de riscos e planos de prevenção ou gestão de riscos; b) código de ética ou de conduta; c) mecanismos de controlo do cumprimento das normas; d) formação dos destinatários e difusão do programa de cumprimento; e) mecanismos de deteção do incumprimento, designadamente por via da institucionalização de canais de denúncia interna; f) sanções para o incumprimento; g) investigações internas; h) institucionalização do responsável pelo cumprimento do programa normativo; i) avaliação periódica e sempre que se justificar; j) documentação da atividade.”^{280 281}

Analisando mais detalhadamente aquilo que é proposto pela ENA, relativamente à análise de riscos e planos de prevenção ou gestão de riscos, este é um conceito intimamente ligado àquilo que é a *governance* e o *compliance*, como previamente exposto no Capítulo IV deste trabalho. Na adoção, tanto da *governance* como do *compliance* no setor público, seria incontornável não prever esta avaliação de riscos nas instituições públicas, serviços e organismos do Estado. Para o efeito, “estas entidades terão de elaborar planos de prevenção ou de gestão de riscos, nos quais são identificados os serviços ou atos mais permeáveis ao suborno, ao aproveitamento ou desvio de fundos e ao favorecimento pessoal ou de terceiros, bem como as medidas a adotar para reduzir

²⁸⁰ Cf. GOVERNO DE PORTUGAL. (2020). *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção // 2020-2024*. Lisboa. p. 38

²⁸¹ No setor privado podemos, usualmente encontrar a “existência de um código de conduta (um código ético) e de sistemas de formação designados para os colaboradores para a difusão desse mesmo código; a nomeação de um responsável pelo cumprimento dos programas de *compliance* (CCO – *Chief Compliance Officer*); a existência de sistemas de controlo e procedimentos internos de vigilância que visam assegurar a descoberta de comportamentos ilícitos; o estabelecimento de um canal de denúncias que assegure que qualquer trabalhador poderá ter acesso; a revisão periódica dos programas de *compliance* implementados por auditores externos.” Os traços gerais e caracterizadores encontram-se naquilo que é proposto pela ENA. Cf. MORALES ROMERO, Marta M. (2013). Programas de cumplimiento “efectivos” en la experiencia comparada. Em MARTÍN, Adán N., & ZAPATERO, Luís A., *El derecho penal económico en la era compliance*. Valencia: Tirant la Blanch. p. 222-223.

os riscos e as formas de reação face a praticas ilícitas.”²⁸² Como referência para o planeamento destes planos, a ENA propõe a utilização do “*ciclo de Deming*”²⁸³, que se baseia em quatro fases: Planeamento, Execução, Verificação e Atuação.²⁸⁴

O código de ética e conduta é um documento que agrega o conjunto de práticas adotadas na empresa, pautadas pela transparência, honestidade, integridade e confiança, e que visam direcionar os seus colaboradores para a construção de uma verdadeira cultura ética e para o cumprimento de leis, regras ou políticas. Deve ser elaborada com uma estrutura baseada numa linguagem clara, objetiva e direta, e cujo conteúdo deve ser sempre adaptado à especificidade da organização (muitas vezes com base no plano de riscos). Não basta criar este documento, é importante que ele seja comunicado e difundido, de forma transversal a toda a organização.

É importante fazer uma ressalva no que concerne aos códigos de ética e conduta. O fomento de boas práticas não pode assentar apenas na criação de um manual que nos diga como agir em determinada situação. O ambiente laboral deve, em primeiro lugar, ser um catalisador de condutas exímias. A hierarquia existente, muito acentuada no sector público, tem de se remodelar de forma a incorporar no seu dia-a-dia aquilo que é o “*tone at the top*”²⁸⁵. O compromisso com a honestidade, integridade, transparência e ética é algo que deve ser geral, desde o colaborador até ao órgão de administração.

²⁸² Cf. ENCC. p. 39.

²⁸³ Pode também ser conhecido como *PDCA Cycle (Plan-Do-Check-Act)*, ou em português PDCA. O autor, Dr. W. Edwards Deming, apresenta ainda mais uma alternativa, que é o *PDSA Cycle (Plan-Do-Study-Act)*, em que se substitui o *Check* pelo *Study*, visto que se deve utilizar o primeiro quando se trata da implementação de uma mudança, e procede-se à verificação do sucesso ou fracasso da mesma, seguido das correções necessárias. O conceito de *Study*, está mais ligado a uma monitorização da evolução do progresso e/ou sucesso. Neste caso particular, a ENA optou pela utilização do *Check*. Cf. The Deming Institute. (04 de agosto de 2021). *PDSA Cycle*. Obtido de The Deming Institute: <https://deming.org/explore/pdsa/>

²⁸⁴ O planeamento “*destina-se a identificar, em todos os níveis hierárquicos, os riscos associados à natureza da atividade do organismo e aos serviços que presta, assim como as medidas adequadas à prevenção desses riscos.*”. A execução “*consiste em pôr em prática as medidas preventivas identificadas no momento do planeamento, assegurando aos trabalhadores a formação necessária para a compreensão dessas medidas.*”. A verificação “*diz respeito à confirmação da aplicação das medidas preventivas por parte dos trabalhadores dos serviços e organismos públicos, devendo prever-se a existência de canais para a denúncia de práticas em desrespeito ao plano, ou que possam configurar atos de corrupção.*”. Por fim, a atuação que “*visa a análise da eficácia (ou falta dela) do plano de prevenção ou gestão de riscos, bem como das eventuais violações comunicadas, e a elaboração de um relatório que permita melhorar, se necessário, o plano e as medidas implementadas.*”. Cf. ENCC. p. 39

²⁸⁵ O estrangeirismo “*tone at the top*” muitas vezes referido no setor privado, tem origem no documento elaborado pela ICC – International Chamber of Commerce onde estão reunidas várias regras que servem de instrumento de autorregulação para certas empresas, e ao mesmo tempo, de guia para os vários governos poderem reunir esforços no combate à corrupção. Conforme o disposto no art. 10, relativo aos elementos de um programa de *compliance*, a alínea a) enfatiza a necessidade de um “*compromisso e apoio forte, explícito e visível aos programas de compliance pelo Conselho de Administração e pelos outros órgãos*

Os canais de denúncia não são uma novidade, e consistem, “*em termos simples, (...) um sistema que se traduz na criação nas empresas de condições para denúncia de comportamentos fraudulentos ou irregulares capazes de afectar seriamente a sua actividade.*”.²⁸⁶ Estes canais devem garantir uma proteção adequada dos denunciantes e deve ser assegurada a operacionalidade do sistema, em especial na garantia do seguimento das denúncias. Podem ser canais de natureza interna ou externa. Este é um tema que vai de encontro àquilo que está disposto na Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, e que prevê a obrigação de confidencialidade (art. 16.º), o tratamento de dados apenas relevantes (art. 17.º), a conservação das denúncias (18.º), a proibição da retaliação (art. 19.º), as medidas de apoio (aos denunciantes (art. 20.º) e aos denunciados (art. 22.º)) e a irrenunciabilidade dos direitos e das vias de recurso (art. 24.º).

Há autores que levantam dúvidas em relação a que entidades se aplicará a obrigatoriedade de implementação destes canais. A Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho prevê a obrigatoriedade de estabelecer canais de denúncia em “*todas as entidades jurídicas do setor público, inclusive às entidades que são detidas ou controladas por essas entidades*”, mas dispensa desta obrigação “*os municípios com menos de 10 000 habitantes ou menos de 50 trabalhadores, ou outras entidades referidas no primeiro parágrafo do presente número, com menos de 50 trabalhadores.*”. Propõe ainda que se possam organizar canais de denúncia interna, de forma a serem partilhados “*entre municípios ou operados por autoridades municipais comuns, de acordo com o direito nacional, desde que os canais de denúncia interna partilhados sejam distintos e autónomos relativamente aos canais de denúncia externa aplicáveis.*”.²⁸⁷ É necessário tirar as devidas ilações da eficiência e eficácia que esta medida terá num país como o nosso, em que dos 308 concelhos existentes, mais de uma centena não tem 10 000 habitantes e por isso, podemos estar perante uma medida que irá acentuar desigualdades, assim como poderá ser terreno fértil para locais de impunidade,

com responsabilidade última pela empresa.” Cf. INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. (2011). *ICC Rules on Combating Corruption*. Paris: International Chamber of Commerce. p. 11.

²⁸⁶ Cf. COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. (2009). Deliberação n.º 765 /2009 - Princípios Aplicáveis aos Tratamentos de Dados Pessoais com a finalidade de Comunicação Interna de Actos de Gestão Financeira Irregular (Linhas de Ética) . Lisboa. p. 2.

²⁸⁷ Art. 8.º n.º 9, da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019.

onde por não existir o acesso a estes mecanismos, nem visibilidade pública e mediática, torna-se mais fácil a prática de infrações ou crimes.²⁸⁸

Por fim, é proposta a nomeação de um responsável pelo programa de cumprimento normativo. Responsável em que aceção da palavra? A ENA diz-nos que esta figura irá acompanhar a *“implementação e atualização do programa de cumprimento normativo, de modo independente e com liberdade na tomada de decisões face aos dirigentes e demais trabalhadores do serviço ou organismo.”*²⁸⁹

Esta já é uma figura prevista no nosso ordenamento jurídico, designadamente no art. 16.º da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Com as devidas adaptações, este indivíduo terá funções como:

- *“Participar na definição dos planos de prevenção ou gestão de riscos e emitir parecer prévio sobre eles, zelando pela sua contínua adequação, suficiência e atualização;*
- *Participar na definição, acompanhamento e avaliação da política de formação ministrada aos dirigentes e funcionários;*
- *Assegurar a concentração de toda a informação que diga respeito à construção, implementação e revisão dos programas de prevenção ou de gestão de riscos, incluindo as denúncias de práticas desconformes ao plano.”*²⁹⁰

O que distingue esta proposta do já familiar art. 16.º da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto? Em primeiro lugar, a omissão da alínea e) do n.º 2, na qual se propunha o desempenho de papel de interlocutor das autoridades judiciais, policiais e de supervisão e fiscalização, designadamente dando cumprimento ao dever de comunicação previsto no artigo 43.º e assegurando o exercício das demais obrigações de comunicação e de colaboração. Assim sendo, dúvidas existem se o trabalho deste responsável estaria mais completo designando-lhe este papel de interlocutor, pois a questão quanto ao que se sucederá caso este se depare com matérias de foro contraordenacional ou penal mantém-se. Para além disso, acresce a complexidade da denúncia obrigatória, presente no art. 242.º n.º 1 alínea b) do CPP, para os funcionários, na aceção do artigo 386.º do CP, quanto

²⁸⁸ *Vd.* LOUREIRO, Flávia N. (2020). Programas de Cumprimento Normativo no Sector Público. Em *Corrupção em Portugal* (pp. 130-141). Lisboa: Universidade Católica. p. 138-140.

²⁸⁹ Cf. ENCC. p. 40

²⁹⁰ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021 p. 32.

a crimes de que tomem conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas. Quando não cumpre esta obrigação falamos aqui da origem de responsabilidade que o responsável terá que responder. A eventual responsabilização desta figura continua a ser algo que necessita de densificação por parte do legislador. Em segundo lugar, o claro foco no plano e nas práticas que não vão de encontro ao seu cumprimento, que acabam por ser um fator de distinção daquilo que é previsto no art. 16.º.

Apesar de esta figura de responsável pelo cumprimento normativo se encontrar prevista na lei, continua a ser geradora de dúvidas e inquietações, muito pela particularidade do setor público, em que os deveres de obediência e a hierarquia são conceitos muito enraizados neste tipo de organizações, e como sabemos, o responsável pelo cumprimento normativo rege-se por dois preceitos: a autonomia e a independência. Não se encontra explícita a possibilidade de ser um serviço realizado por via da externalização, porém, mais uma vez, a particularidade do setor público obriga muitas vezes a conteúdo e assuntos sigilosos, daí que possa não ser a solução mais adequada.²⁹¹

3. A criação do Mecanismo de Prevenção da Corrupção e da Criminalidade Conexa

Na prioridade que envolve a prevenção e deteção dos riscos de corrupção no setor público que a ENA estabeleceu, uma das formas para garantir que as políticas anticorrupções definidas são cumpridas, foi a criação de um “*Mecanismo (ou Agência) autónomo, que agregue competências e detenha poderes de iniciativa, de controlo e de sancionamento. (...) deverá ser uma entidade independente, operando em estreita articulação com as inspeções setoriais e tendo como missão garantir a efetividade das políticas de prevenção da corrupção.*”²⁹²

²⁹¹ *Vd.* LOUREIRO, Flávia N. (2020). Programas de Cumprimento Normativo no Sector Público. Em *Corrupção em Portugal* (pp. 130-141). Lisboa: Universidade Católica. p. 137-138.

²⁹² Cf. GOVERNO DE PORTUGAL. (2020). *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção // 2020-2024*. Lisboa. p. 33.

Dito isto, concluímos que a sua missão irá ser guiada por três eixos, sendo que o primeiro é garantir a implementação do Regime Geral de Prevenção da Corrupção^{293 294} (RGPC), e posterior controlo, podendo, caso se verifiquem infrações no âmbito do RGPC, aplicar coimas correspondentes à contraordenação. O segundo será uma responsabilidade pela recolha, tratamento e produção frequente de informação sobre o fenómeno da corrupção e pela elaboração do Relatório Anticorrupção. O terceiro e último eixo será a gestão de atividades que compreendam a campanha e eventos de sensibilização dirigidos ao cidadão comum, de forma a estimular uma consciência social relativamente a este tipo de fenómenos, e ainda a gestão de uma plataforma que serve como palco para a divulgação de boas práticas, assim como das propostas e políticas de prevenção da corrupção que este Mecanismo é responsável por desenvolver.

O que se pretende aqui é retirar do domínio da *soft law* instrumentos como planos de prevenção ou gestão de riscos, os códigos de ética e de conduta, os canais de denúncia e a designação de um responsável pelo cumprimento normativo, para um regime legal que impute consequências sancionatórias pelo incumprimento daquilo que é previsto. O RGPC, apesar da sua embrionária conceção, daí que pouco ou nada possa ser dito sobre ele, deve ser cautelosamente preparado. Em primeiro lugar, a sua articulação com os tipos legais de crime já existentes – estaremos aqui perante uma ideia de complementaridade? – e depois, quais os temas que serão abordados neste Regime, pois, não se pretende, até de uma perspectiva de organização, que exista uma sobreposição de regimes legais.²⁹⁵

O trabalho desenvolvido pelo Mecanismo de Prevenção da Corrupção e da Criminalidade Conexa não é um trabalho a solo, pois não é demais frisar a importância da articulação do trabalho deste Mecanismo com todas as entidades já existentes no seio da Administração Pública, sejam elas inspeções-gerais, entidades equiparadas e inspeções regionais.

²⁹³ Quando falamos em RGPC, importa explicitar que este é um regime idealizado por esta ENA e que agrupa os instrumentos previstos para os programas de cumprimento normativo, explicitados no ponto anterior, como são o caso dos planos de prevenção ou gestão de riscos, os códigos de ética e de conduta, os canais de denúncia e a designação de um responsável pelo cumprimento normativo, e que irá também prever as sanções, aplicáveis ao domínio público, mas também ao domínio privado.

²⁹⁴ Existem autores que discordam da terminologia usada pois “*Ao invés de agregar as várias medidas e mecanismos em função da sua vertente negativa/repressiva (...) dever-se-ia dar primazia à sua função positiva/preventiva, de garantia e reforço da integridade.*” Cf. LEITE, Inês Ferreira. (2020). O Regime Geral de Prevenção da Corrupção na Estratégia Nacional Anticorrupção (2020-2024). Em *Corrupção em Portugal* (pp. 79-96). Lisboa: Universidade Católica. p. 95.

²⁹⁵ Cf. *Ibid.* p. 94-95.

Vozes de discórdia erguem-se, afirmando que o combate à corrupção “*não se faz com a criação de novas entidades administrativas, mas sim com o reforço dos quadros dos órgãos de investigação criminal e dos magistrados...*”, e vão mais longe ao dizer que “*anunciar uma entidade administrativa independente com poderes para processar contra-ordenações e aplicar coimas corresponde a uma tentativa de desviar o combate à corrupção do foro penal, onde deve permanecer, o que é altamente criticável.*”²⁹⁶

É um facto que grande parte das atribuições deste novo Mecanismo já eram passíveis de ser encontradas noutros órgãos, mesmo sem a existência de um RGPC. E nem nos iremos referir às suas restantes funções de análise de dados e de gestão de atividades, pois parece-nos que o CPC já estava incumbido desse tipo de officios. Em 2008, quando se instituiu o CPC, ficou claro que este seria um órgão que iria fazer a diferença no combate à corrupção. Não foi o que sucedeu. Apesar de ter um papel importante, continua a não ter os poderes necessários para um efetivo combate à corrupção. Não é pela emissão de recomendações, pareceres e a mera análise de dados (sem diminuir a importância dos mesmos), que os resultados vão surgir, ainda para mais, quando já se demonstrou, em capítulos anteriores, que o efetivo controlo e fiscalização no setor público, padece de diversas lacunas. Não nos opomos nunca à criação de entidades que efetivamente venham a fazer a diferença. Mas dado o panorama atual, e a existência do CPC, não seria mais proveitoso, e até numa ótica de redução de gastos públicos, reformular aquela que é a competência do CPC e torná-lo apto à conceção do RGPC e subsequente implementação e controlo? Aguardamos pela densificação desta entidade, em especial o seu âmbito, poderes e recursos, inclusive para percebermos de que forma ela se irá posicionar perante uma entidade, que até mais informações, partilha algumas das suas atribuições.

Importa ainda salientar, no âmbito do controlo e fiscalização, o reforço da eficácia da atuação do TdC. A ENA propõe a revisão da LOPTC nos seguintes pontos: “*no que respeita à fiscalização prévia da legalidade de atos e contratos, foi atualizado o valor de dispensa dessa fiscalização por via da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, de modo a que o Tribunal de Contas concentre os seus recursos na análise dos atos e contratos de maior valor. Deve ainda ser alargada a esfera de competência do Tribunal, de molde a*

²⁹⁶ Cf. LEITÃO, Luís M. T. Menezes (2020). A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. Em *Corrupção em Portugal* (pp. 26-35). Lisboa: Universidade Católica. p. 29-30.

abranger, designadamente, entidades cuja atividade seja maioritariamente financiada por dinheiros públicos, ou que estejam sujeitas ao controlo de gestão pública.”

Quando abordamos previamente o papel do TdC, falamos que lhe é incumbido o papel da fiscalização prévia de atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa, de forma a aferir a sua legalidade. Antes da alteração introduzida pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, estabelecia o art. 48.º n.º 1 da LOPTC que *“as leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia.”*²⁹⁷. Esse valor, se consultarmos os Orçamentos de Estado anteriores, estava fixado em 350 000€. Com a nova lei, introduzida antes sequer deste diploma da ENA ter sido aprovado em Conselho de Ministros, o artigo em causa, 48.º n.º 1, afirma que *“ficam dispensados de fiscalização prévia os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º de valor inferior a 750 000 (euro), com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido.”*. Portanto, abaixo do valor de 750 000€, os contratos e atos não são alvo de fiscalização prévia por parte do TdC. Esta parece-nos ser uma das normas, que a ENA apresenta, mais contraditórias, no que concerne ao combate à corrupção. O valor estabelecido no Orçamento de Estado já era mais do que razoável, e a necessidade de o alterar com base no argumento de que o TdC deve utilizar todos os seus recursos para contratos de superior valor é exatamente o inverso de reforçar os poderes de fiscalização deste órgão, como é mencionado várias vezes ao longo do documento – *“Reforçar a ação de fiscalização e responsabilização financeira feita pelo Tribunal de Contas, como meio de promoção da transparência e integridade”*.²⁹⁸

Ao invés de uma alteração de valores, devia ser proposto e traçado um verdadeiro investimento em recursos materiais e humanos, para existir uma maior eficiência e abrangência no trabalho desenvolvido.

²⁹⁷ Cf. Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, redação dada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

²⁹⁸ Cf. GOVERNO DE PORTUGAL. (2020). *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção // 2020-2024*. Lisboa. p. 72.

Considerações Finais

Do percurso trilhado urge responder àquilo que, inicialmente, nos propusemos a analisar – o estado atual do sistema de responsabilização dos GP's, como o controlo e fiscalização está a ser efetuado nos dias de hoje e de que forma podemos avaliar a sua situação. Adicionalmente, expor aquele que é o horizonte nestas três vertentes para o GP's, especificamente, o trabalho desenvolvido pela ENA no que ao combate à corrupção diz respeito.

Pela cronologia dos temas expostos, e focando-nos naquela que é a personagem principal desta dissertação, o GP assume um papel principal ao gerir as empresas que se encontram na esfera do SEE. O regime de quem tem este tipo de atribuições deve ser harmonizável com aquilo que se exige destes agentes públicos: maiores deveres e responsabilização comparativamente ao cidadão comum.

A temática da responsabilidade é um pilar muito importante na credibilidade das instituições, na confiança que os cidadãos depositam tanto nos agentes públicos como no poder judicial uma vez que este instituto pretende defender o interesse geral da população. Das três em que o GP pode incorrer, o foco desta dissertação manteve-se, essencialmente, na responsabilidade financeira e criminal.

O estado atual da responsabilidade financeira demonstra uma inércia inesperada, que se espelha nos dados analisados sobre a efetivação deste mesmo instituto. Desde o ano de 2017, pós-avaliação do atual regime de responsabilidade financeira²⁹⁹, que foram identificadas diversas lacunas e defeitos que careciam de atenção por parte do legislador. Enumeramos, a título de exemplo, o claro desfasamento do regime jurídico financeiro com o atual panorama da gestão financeira pública. O facto do modelo de responsabilização assentar, fundamentalmente, na culpa do agente, o que sendo sempre de difícil prova leva a cenários como o arquivamento pelo MP ou absolvição pelo TdC. A antiguidade de certos documentos põe muitas vezes em causa a coerência e igualdade do sistema normativo. Um conjunto de problemas que quando identificados, encetam o debate na busca de soluções: a proposição de um cláusula geral de responsabilização financeira e a clarificação e atualização da lei para englobar neste regime todos aqueles

²⁹⁹ Conclusões retiradas do Ciclo de Seminários promovido pelo TdC, já tão citado no plano da responsabilidade financeira.

que gerem ou utilizem recursos públicos, na medida em que releva o ato praticado e não o cargo que o agente ocupa. Sem descurar da tão necessária simplificação do instituto da responsabilidade financeira e densificação daquele que é o papel do MP, em especial na investigação e obtenção de prova.

A responsabilidade penal entra, em muitos casos, em “colisão” com aquela que é a responsabilidade financeira, mais concretamente, por conter tipos legais de crime presentes na Lei sobre Crimes de Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos no exercício das suas funções (Lei n.º 34/87, de 16 de julho) que são englobados em matéria de legalidade financeira. A possibilidade de um GP responder financeira e, simultaneamente, criminalmente está prevista na lei e apesar da problemática de possível inconstitucionalidade relativa ao princípio *ne bis in idem*, enunciado no n.º 5 do art. 29.º da CRP, podemos chegar à conclusão, até pelo exemplo da Sentença n.º 09/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, explanado em subcapítulo próprio³⁰⁰, que na prática a questão da inconstitucionalidade da norma não se coloca.

Sobre a responsabilidade penal em si, inversamente à responsabilidade financeira, os dados referentes à criminalidade económica-financeira não são alvo de segmentação consoante o cargo que o indivíduo ocupa, isto é, tanto o Relatório Anual de Segurança Interna de 2020, como o Relatório Síntese do Ministério Público, fornecem números importantes em relação à presente condição da quantidade de inquéritos iniciados e findos, mas que engloba todo e qualquer indivíduo independentemente de este pertencer ou não à esfera da Administração Pública. O relatório de comunicações recebidas elaborado pelo CPC já nos oferece uma visão mais fracionária, e conseguimos identificar setores da Administração Pública que possuem uma maior tendência para a existência destes fenómenos corruptivos. Números igualmente muito pertinentes para a nossa análise, que nos permitem ir de encontro às conclusões retiradas dos dois documentos mencionados anteriormente. Em síntese, podemos extrair ilações como a existência de uma dificuldade acrescida na acusação em crimes como corrupção, branqueamento, peculato e abuso de poder, que pode ter origem tanto na dificuldade de obtenção de prova, que é muito característica destes processos, mas também a própria falta de recursos humanos e técnicos que persiste no MP.

³⁰⁰ *Vd.* Subcapítulo “6.2.5. Um regime de responsabilização obsoleto?”.

Cimentada a temática da responsabilidade, o controlo e fiscalização, que muitas vezes antecede a instauração de um processo no âmbito da responsabilidade, acabam também por demonstrar a inépcia do setor público. Independentemente de sabermos a realidade do TdC relativamente à carência de recursos (a situação atual do TdC é abordada pela ENA), a preocupação recai nos órgãos de controlo interno. Identificamos, embrionariamente, a escassez de informações no que concerne à evolução do controlo do SEE – o último relatório de acompanhamento do SEE é datado de 2015. Posteriormente, denotamos através da auditoria realizada pelo TdC a estes órgãos, uma incapacidade de controlo e fiscalização sobre cerca de metade das empresas públicas e nestas de modo não uniforme. Um dado preocupante, sobre o qual não conseguimos obter mais elementos para análise.

Por fim, e tendo em conta a condição vigente destes três pilares, no que concerne às propostas apresentadas pela ENA, apesar da ambição, não nos parece que a mesma seja desmedida. Muitos destes institutos aqui explanados, já se encontram previstos e implementados atualmente no SPE.³⁰¹ Facto é, que a sua utilidade não está a ser maximizada, então, pode-se dizer que mais do que propostas, encontramos muitas medidas de aperfeiçoamento de algo que, na teoria foi bem estruturado, mas na prática não está a ter os frutos desejados.

Abordamos, na presente dissertação, três propostas: a mudança da Lei de Responsabilidade de titulares de altos cargos políticos e de titulares de altos cargos públicos, que apesar de ser claramente necessária – até porque a se considerar inconstitucional a previsão dos titulares de altos cargos públicos nesta lei, especificamente desenhada para os titulares de altos cargos políticos, corremos o risco de abrir uma janela de impunidade para estes agentes – não estamos perante uma revolucinária e impactante mudança legislativa. Na nossa visão, não seria despropositada a criação de uma lei para os indivíduos que ocupam altos cargos públicos, em primeiro lugar, pela organização da legislação, em segundo lugar pela uniformização daqueles que aos olhos da lei possam ser considerados titulares destes cargos e por último a importância de um regime completo e personalizado para quem é detentor destes cargos, que acabam por estar incumbidos, na maior parte das vezes, pela gestão de recursos públicos.

³⁰¹ Veja-se o capítulo II deste trabalho, onde é descrito aquele que foi o plano da Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de março, que institui os princípios de bom governo nas empresas do SEE.

Os programas de cumprimento normativo no setor público, e a sua obrigatoriedade, são uma das grandes inovações trazidas pela ENA e acaba por agrupar algumas das práticas já utilizadas no setor privado e ajusta àquela que é a realidade da Administração Pública. Tocamos neste ponto porque é importante percebermos que este tipo de cumprimento normativo diz respeito a toda a hierarquia, e enfatizar a importância da expressão ‘o exemplo vem de cima’. Os GP’s têm o papel de serem os percussores da implementação deste tipo de propostas. Por outra perspetiva a ENA consagra mecanismos, como os canais de denúncia, que acabam por ter um papel crucial na deteção de possíveis crimes ou infrações. É preciso realçar que este já era um instrumento de combate à corrupção previsto na lei, contudo os termos em que é concebido e posto em prática devem ser analisados e repensados. Ainda dentro desta medida, a previsão de nomeação de um responsável pelo programa de cumprimento normativo. É uma figura que levanta várias questões, primeiro pela independência e autonomia que lhe é exigida e pela dificuldade de manter estas características no setor público, mas também a sua eventual responsabilização que precisa de ser elucidada por parte do legislador.

Por fim, a criação do Mecanismo de Prevenção da Corrupção e da Criminalidade Conexa. Apesar de compreendermos a necessidade de uma entidade que controle a implementação do RGPC e que possa ter a competência para aplicar coimas correspondentes a infrações no âmbito deste Regime, já não é tão evidente para nós a sua legitimidade para recolha, tratamento e produção de informação da corrupção no âmbito da elaboração do Relatório Anticorrupção, nem a gestão de atividades de sensibilização dirigidas à população. Parece-nos existir uma sobreposição de competências, nesta última parte, em relação àquelas que são as atribuições do CPC. De uma lógica simplista de redução de dispêndios, talvez fosse mais lógico a transformação e ajuste daquele que é o atual objetivo do CPC e utilizar a via da adaptação dos seus recursos para a assimilação de uma nova competência. Apesar do trabalho importantíssimo na elaboração de diversas conclusões, relatórios e programas no âmbito do tema da corrupção, e acima de tudo valorizar o trabalho na área da sensibilização, esta é uma entidade que, desde a sua criação, não teve um impacto real naquelas que são as estatísticas destes fenómenos. Não queremos sugerir a centralização das funções, todavia, e seguindo a linha de pensamento utilizada relativamente à dispensa de fiscalização prévia dos contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º de valor inferior a 750 000 € por parte do TdC,

podemos falar aqui de uma melhor alocação de recursos humanos e técnicos quando propomos a ampliação das atribuições do CPC para agora incluir o controlo do RGPC e consequentes coimas.

Acerca desta estratégia é importante termos em consideração que a sua discussão ainda irá ocorrer na máquina parlamentar e algumas das questões que levantamos, especialmente ao legislador, vão ser certamente respondidas quando o diploma estiver redigido e finalizado. Seguramente, aquando do seu término mais questões irão despontar no seio da doutrina.

Não oferecemos, em suma, uma resposta estática e fechada, muito pelo facto da ausência de dados, informações e relatórios – muitas vezes a sua divulgação é exigida por lei, o que podemos concluir que, no fundo, não tem efeitos práticos. Podemos salientar que muitas das deficiências dos sistemas, tanto de responsabilização como de controlo, foram previamente identificadas – no caso de algumas há muitos anos que se tem levantado preocupações relativamente a temas como a necessidade de atualizar o regime da responsabilidade financeira – e continuam sem uma resolução por parte dos decisores políticos. Para percebermos a eficiência dos processos, numa primeira fase, seria importante a base estar desprovida de falhas e disfunções para, numa fase seguinte, conseguir determinar qual o rumo a ser seguido.

Terminar, como começamos, quando citamos a atual Ministra da Justiça, Francisca Van Dunem, em que a mesma afirma “*Mudar para que nada fique igual*” e ir mais longe e acrescentar que esperamos uma mudança, e que esta seja, impreterivelmente, para melhor.

Bibliografia

- ABREU, Cristina de. (2011). *A Economia da Corrupção - A análise económica da corrupção nas Sociedades desenvolvidas contemporâneas*. Porto: Fronteira do Caos.
- ABREU, Jorge M. Coutinho de. (1996). *Da empresarialidade (as empresas no direito)*. Coimbra: Almedina.
- ABREU, Jorge M. Coutinho de. (2004). Privatização de Empresas Públicas e Empresarialização Pública. *IDET 3*.
- ABREU, Jorge M. Coutinho de. (2007). Deveres de Cuidado e de Lealdade dos Administradores e Interesse Social. Em (obra coletiva), *Reformas do Código das Sociedades*. Almedina/IDET (n.º 3 da coleção Colóquios).
- ABREU, Jorge M. Coutinho de. (2010). Corporate Governance em Portugal. Em *Miscelâneas*. n.º 6, IDET, Coimbra: Almedina.
- ABREU, Jorge M. Coutinho de. (2010). *Governança das Sociedades Comerciais, 2ª Edição*. Coimbra: Almedina.
- ABREU, Jorge M. Coutinho de. (2010). *Responsabilidade civil dos administradores de sociedades*. Coimbra: Almedina.
- ABREU, Jorge M. Coutinho de. (2011). Sobre os gestores públicos. *Direito das Sociedades em Revista*, 6.
- ABREU, Jorge M. Coutinho de. (2012). Apontamentos sobre o Regime Jurídico dos Gestores Públicos. Em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida* (Vol. STVDIA IVRIDICA 107). Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra Editora.
- ABREU, Jorge M. Coutinho de. (2014). As novíssimas empresas públicas (segundo o DL 133/2013). Em *Boletim de Ciências Económicas, Homenagem Ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes* (Vol. LVII).
- ABREU, Jorge M. Coutinho de. (2019). *Curso de Direito Comercial* (Vol. II). Coimbra: Almedina.
- ABREU, Jorge M. Coutinho de. (2019). *Curso de Direito Comercial* (Vol. I). Coimbra: Almedina.

- ALVES, Joaquim S. . (2013). Auditoria no Sector Público: Uma análise ao sistema português. *Lusíada. Economia & Empresa*.
- AMARAL, Diogo Freitas do. (2015). *Curso de Direito Administrativo* (Vol. I). Coimbra: Almedina.
- ANTUNES, Carlos Morais. (2010). O julgamento do Tribunal de Contas no âmbito da responsabilização financeira. *Revista do Tribunal de Contas* 54.
- ANTUNES, José Engrácia . (2013). *Direito das sociedades: parte geral*. Porto: [Edição do Autor].
- BRANDÃO, Susana, & SANTOS, Carlos. (2012). Impacto do controlo interno no controlo externo. *XV Encontro da Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas – Novos caminhos para a Europa: O papel das empresas e dos governos*.
- BRIOSCHI, Carlo Alberto . (2017). *Corruption: A Short History*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- BRITO, Teresa Quintela de. (2014). *Relevância dos mecanismos de «compliance» na responsabilização penal das pessoas colectivas e dos seus dirigentes*. AC n.º 0.
- CAEIRO, Pedro. (2019). A natureza jurídica da responsabilidade financeira sancionatória e a concorrência entre infracções financeiras e crimes: o olhar de um estrangeiro. *Tribunal de Contas (org.), Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI (Ciclo de Seminários)*, 323-356.
- CLUNY, António . (2011). *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*. Coimbra Editora.
- CLUNY, António. (1999). Responsabilidade Financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil Delitual de Titulares de Cargos Políticos, Funcionários e Agentes do Estado. *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 32.
- CLUNY, António. (2018). *Reequacionar a efetivação da responsabilidade financeira à luz da jurisprudência e das práticas judiciais*. Lisboa.
- CMVM. (29 de julho de 2021). *Código de governo das sociedades*. Obtido de CMVM: <https://www.cmvm.pt/pt/Legislacao/Legislacaonacional/CódGoverno%20das%20Sociedades/AnexosGovSoc/Pages/Código-de-Governo-das-Sociedades-Setembro-de-2007.aspx>

- COCA VILA, Ivó. (2013). “Programas de Cumplimiento como forma de autorregulación regulada? Em *Criminalidad de empresa y Compliance - Prevención y reacciones corporativas* (pp. 43-72). Atelier.
- COMISSÃO EUROPEIA. (2020). Bruxelas: Relatório relativo a Portugal de 2020.
- COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. (2009). Deliberação n.º 765 /2009 - Princípios Aplicáveis aos Tratamentos de Dados Pessoais com a finalidade de Comunicação Interna de Actos de Gestão Financeira Irregular (Linhas de Ética). Lisboa.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. (2013). *Internal Control - Integrated Framework*.
- CONSELHO DE FINANÇAS PÚBLICAS. (Abril de 2015). Glossário de termos das Finanças Públicas. 1.
- CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO. (2020). *Comunicações recebidas no CPC em 2020 - Análise descritiva*. Lisboa.
- CORDEIRO, António Menezes . (1997). *Da responsabilidade civil dos administradores das sociedades comerciais*. Lisboa: Lex.
- CORDEIRO, António Menezes . (2007). Os deveres fundamentais dos administradores das sociedades. Em Jornadas em Homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura, *A reforma do Código das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina.
- CORDEIRO, Artur. (2013). Os crimes de responsabilidade, em particular a prevaricação dos titulares de cargos políticos. *Criminalidade Económica-Financeira: Crimes em Especial - Tomo II*.
- CORREIA, A. Ferrer . (1968). *Lições de Direito Comercial - Sociedades Comerciais, Doutrina Geral* (Vol. II). Coimbra: Universidade de Coimbra.
- CORREIA, Lia Olema F. V. J. (2006). O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira. Em *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco* (Vol. II, pp. 791-813). Coimbra: Coimbra Editora.
- COSTA, Paulo Nogueira da. (2017). *O Tribunal de Contas e a Boa Governança* . Lisboa: Petrony Editora.
- COSTA, Ricardo. (2007). Responsabilidade dos Administradores e Business Judgment Rule. *Reformas do Código das Sociedades, Colóquios n.º 3/IDET*. Coimbra: Almedina.

- COSTA, Ricardo. (2020). Órgãos de empresas públicas: entre o interesse público e o direito societário. Em *Diálogos com Coutinho de Abreu*. Coimbra: Almedina.
- COSTA, Ricardo, & DIAS, Gabriela Figueiredo. (2010). Deveres fundamentais Art. 64.º. Em coord. Jorge Coutinho de Abreu, *Código das Sociedades Comerciais em Comentário*. Almedina.
- CUNHA, José M. Damião da. (2017). A responsabilidade penal de titulares de cargos políticos (o artigo 117.º, n.º 3, da CRP e a Lei Penal). Em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade* (Vol. I). Coimbra: STVDIA IVRIDICA 108.
- CUNHA, José M. Damião da. (2019). *A relação entre responsabilidade criminal (v.g., crimes de responsabilidade) e a responsabilização financeira*. Lisboa: Tribunal de Contas/ Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- CUNHA, Paulo Olavo . (2019). *Direito das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina.
- DIAS, Gabriela Figueiredo . (2006). *Fiscalização de sociedades e responsabilidade civil (após a Reforma do Código das Sociedades Comerciais)*. Coimbra: Coimbra Editora.
- DIAS, Maria do Carmo M. S. . (2010). Comentário à Lei dos Crimes de Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos. Em *Comentário das Leis Penais Extravagantes, org. de Paulo Pinto de Albuquerque e José Branco* (Vol. I). Lisboa: Universidade Católica Editora.
- DIAS, Maria do Carmo M. S. . (2021). A Estratégia Nacional Anticorrupção // 2020-2024 e os crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos e de titulares de altos cargos públicos. Em *Corrupção em Portugal* (pp. 361-384). Lisboa: Universidade Católica.
- DIREÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO. (2017). *Plano de Atividades 2017*. Lisboa.
- DIREÇÃO-GERAL DO TESOURO E DAS FINANÇAS. (2008). *Princípios de Bom Governo - Relatório 2008*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- DIREÇÃO-GERAL DO TESOURO E DAS FINANÇAS. (2009). *Sector Empresarial do Estado – Relatório de 2009*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- DIREÇÃO-GERAL DO TESOURO E DAS FINANÇAS. (2013). *Princípios de Bom Governo – Relatório de 2013*. Lisboa: Ministério das Finanças.

- DIREÇÃO-GERAL DO TESOURO E DAS FINANÇAS. (2013). *Sector Empresarial do Estado – Relatório de 2013*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- DIREÇÃO-GERAL DO TESOURO E DAS FINANÇAS. (2014). *Sector Empresarial do Estado – Relatório de 2014*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- DUARTE, Rui Pinto . (maio de 2018). Os Deveres dos Administradores das Sociedades Comerciais. *Católica Law Review* n.º 2, II.
- ESTORNINHO, Maria João. (1996). *A Fuga para o Direito Privado*. Coimbra: Almedina.
- FARRALES, Mark Jorgensen. (junho de 2005). *What is Corruption?: A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate*. California, San Diego.
- FERREIRA, Eduardo Paz, OLIVEIRA, Ana Perestrelo de, & FERRO, Miguel Sousa. (2013). O setor empresarial do estado após a crise reflexões sobre o DL n.º 133/2013. *Revista de Direito das Sociedades*.
- FRADA, Manuel A. Carneiro da . (2007). A business judgement rule no quadro dos deveres gerais dos administradores. Em Jornadas em Homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura, *A reforma do Código das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina.
- FRANCO, António Sousa. (1993). O Presente e o Futuro das Instituições de Controlo Financeiro com carácter jurisdicional – Notas sobre a jurisdição financeira num mundo em mudança. *Revista do Tribunal de Contas, n.º 19 e 20 jul/dez, Tomo I*.
- GAMEIRO, António . (2004). *O Controlo das Finanças Públicas pelo Parlamento (1976-2002)*. Coimbra: Livraria Almedina.
- GAMEIRO, António . (2021). *O controlo financeiro externo do Estado*. Lisboa: Almedina.
- GAMEIRO, António Ribeiro, MOITA, Nuno & PIMENTEL, Liliana. (2020). *As Finanças Públicas e o seu Controlo*. Coimbra: Almedina.
- GONÇALVES, Diogo Costa . (2014). A cooptação de administradores pelo conselho de administração – Algumas reflexões. *Revista de Direito das Sociedades*.
- GONÇALVES, José Eduardo . (Fevereiro de 2001). *Directriz de Revisão/Auditoria 700 - RELATÓRIO DE REVISÃO/AUDITORIA*. Obtido de http://www3.uma.pt/eduardog/IMG/pdf/DRA700_Relatorio_Auditoria.pdf

- GONÇALVES, Pedro Costa. (2019). *Manual de Direito Administrativo* (Vol. I). Coimbra: Almedina.
- GOVERNO DE PORTUGAL. (2020). *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção // 2020-2024*. Lisboa.
- GRIFFITH, Sean J. (2016). Corporate Governance in an Era of Compliance. *57 Wm. & Mary 2075*.
- GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL PARA A ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO E DAS PERSPETIVAS DE EVOLUÇÃO DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO. (1998). *Livro branco do sector empresarial do Estado*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- HEITOR, Marta I. Lopes . (2012). A responsabilidade civil, em relação à sociedade, dos administradores executivos e não-executivos nas sociedades anónimas de modelo monista. *Revista de Direito das Sociedades, Ano V - Número 4*.
- INSPEÇÃO-GERAL DAS FINANÇAS . (2019). *Plano de Atividades - 2019*. Lisboa.
- INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. (2011). *ICC Rules on Combating Corruption*. Paris: International Chamber of Commerce.
- JÚNIOR, Filipa Marques, & MEDEIROS, João. (2018). A elaboração de programas de “compliance”. Em M. F. PALMA, A. S. DIAS, & P. d. MENDES, *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal* (pp. 123-151). Almedina.
- JANUÁRIO, Rui, & CAETANO, Paulo . (2018). *A Corrupção e o Estado*. Lisboa: Edições Vieira da Silva.
- LÉRIAS, António Gervásio. (2000). Evolução do sector empresarial do Estado. Em *Estudos sobre o novo regime do sector empresarial do Estado*. Coimbra: Almedina.
- LEITÃO, Luís M. T. Menezes . (2020). A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. Em *Corrupção em Portugal* (pp. 26-35). Lisboa: Universidade Católica.
- LEITE, Inês Ferreira. (2020). O Regime Geral de Prevenção da Corrupção na Estratégia Nacional Anticorrupção (2020-2024). Em *Corrupção em Portugal* (pp. 79-86). Lisboa: Universidade Católica.
- LOPES, Helena Abreu. (2003). O papel do Tribunal de Contas Português na prevenção da corrupção. *Revista do Tribunal de Contas n.º 40*, 113-128.

- LOPES, Helena Abreu. (2018). O regime do artigo 61.º, n.º 2 da Lei n.º 98/97: questões. Lisboa.
- LOPES, José M. (2020). Os órgãos de controlo e a prevenção da corrupção - os casos dos grandes investimentos públicos, das autarquias locais e da contratação pública. Em *Corrupção em Portugal* (pp. 109-129). Lisboa: Universidade Católica.
- LOPES, José Mouraz. (2017). *A responsabilidade financeira apurada pelo Tribunal de Contas: dados*. Obtido de http://seminarios.tcontas.pt/seminario1/apresentacoes/seminario1__20171002__mouraz_lopes.pdf
- LOPES, José Mouraz. (2017). *Dados estatísticos relativos às infrações financeiras*. Obtido de <http://seminarios.tcontas.pt/seminario2/apresentacoes/MourazLopes.pdf>
- LOUREIRO, Flávia N. (2020). Programas de Cumprimento Normativo no Sector Público. Em *Corrupção em Portugal* (pp. 130-141). Lisboa: Universidade Católica.
- LUCAS, José Miguel . (2016). Empresas públicas e corporate governance – da definição da prossecução do interesse público ao controlo externo efetuado pela supervisão. *Revista de Direito das Sociedades VIII*, 7-45.
- MAGALHÃES, Tiago. (2016). *Nemo Tenetur Se Ipsum Accusare e o Ente Colectivo em Processo Penal*. Coimbra: Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- MAIA, Pedro . (2019). *Voto e Corporate Governance: um novo paradigma para a sociedade anónima*. Coimbra: Almedina.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira. (2010). A responsabilidade financeira do gestor da coisa pública. Em *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha* (Vol. II). Lisboa: Almedina.
- MARTÍN, Adán Nieto. (2013). Problemas fundamentales del cumplimiento normativo en el Derecho Penal. Em L. KUHLEN, J. P. MONTIEL, & I. O. GIMENO, *Compliance y teoría del derecho penal* (pp. 21-50). Madrid: Marcial Pons.
- MILLER, Geoffrey P. (2017). *The Law of Governance, Risk Management, and Compliance*. New York: Wolters Kluwer.

- MINISTÉRIO PÚBLICO. (2017). *Ministério Público - Departamento Central de Investigação e Ação Penal*. Obtido de Operação Marquês. Acusação: https://dciap.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/operacao_marques_acusacao_nuipc122_13_8telsb_0_0.pdf
- MINISTÉRIO PÚBLICO. (2019). *Relatório Síntese do Ministério Público*. Lisboa.
- MOELLER, Robert R. (2011). *COSO Enterprise Risk Management: Establishing Effective Governance, Risk Management*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- MONTEIRO, Fernando Conde . (2021). Os crimes de recebimento indevido de vantagem, de corrupção passiva e ativa no âmbito da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, Lei da Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos: reflexões jurídico-criminais à luz do ideologismo crítico. Em *Corrupção em Portugal* (pp. 386-398). Lisboa: Universidade Católica.
- MORAIS, Luís D. S. (2000). As Relações entre o Estado e as Empresas Públicas na sequência da aprovação do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro. Em *Estudos sobre o novo regime do sector empresarial do Estado*. Coimbra: Livraria Almedina.
- MORALES ROMERO, Marta M. (2013). Programas de cumplimiento “efectivos” en la experiencia comparada. Em Martín, A. N., & Zapatero, L. A., *El derecho penal económico en la era compliance*. Valencia: Tirant la Blanch.
- MORENO, Carlos . (1997). *O sistema nacional de controlo financeiro: subsídios para a sua apreensão crítica*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- OECD. (2016). *Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, Edição 2015*. Paris: OECD Publishing.
- PEREIRA, Alexandre L. Dias . (2020). Das empresas públicas no direito português (governance e compliance). Em *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Wladimir Brito* (pp. 95-114). Coimbra: Almedina.
- PINTO, Filipa Nunes . (2015). A responsabilidade civil dos administradores das sociedades – A concretização dos deveres legais que origina essa responsabilidade. *Revista de Direito das Sociedades*.

- PINTO, Frederico de Lacerda da Costa. (2019). O modelo substantivo e processual da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória. *Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI*.
- RAMOS, Maria Elisabete G. (2002). *Responsabilidade civil dos administradores e directores de sociedades anónimas perante os credores sociais*. Coimbra: Coimbra Editora.
- ROCHA, Joaquim F. da. (2017). *A fundamentalidade dos esquemas responsivos em matéria financeira e a vocação principiológica do Tribunal de Contas*. Lisboa.
- ROCHA, Joaquim F. da, & GOMES, Noel . (Maio–Agosto, 2012). Da Responsabilidade Financeira. *Scientia Jurídica, Tomo LXI*, 293-316.
- RODRIGUES, Nuno Cunha. (2006). Breves notas em torno do estatuto do gestor público - A caminho do New Public Management? Em *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco* (pp. 379-434). Coimbra Editora.
- RODRIGUES, Ricardo A. Cardoso, & SOARES, João Luz. (2017). Business Judgment Rule: enquadramento, apresentação, análise e reflexões. *Revista de Direito das Sociedades*.
- SERRA, Rute A. Frazão. (2016). Controlo financeiro público e responsabilidade financeira. *DataVenía - Revista Jurídica Digital, N.º 5*.
- SIEBER, Ulrich. (2013). Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva concepción para controlar la criminalidad económica. Em A. N. MARTÍN, & L. A. ZAPATERO, *El derecho penal económico en la era compliance*. Valencia: Tirant la Blanch.
- SILVA, A. S., VITORINO, A., ALVES, C. F., CUNHA, J. A., & MONTEIRO, M. A. (2006). *Livro Branco sobre Corporate Governance em Portugal*. Lisboa: Instituto Português de Corporate Governance.
- SILVA, J. Calvão da . (2007). Responsabilidade civil dos administradores não exeutivos. Em Jornadas em Homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura, *A Reforma do Código das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina.
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA ADMNISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO. (Fevereiro 2020). *Livro Branco do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado*. Lisboa.

- SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA. (2020). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Lisboa.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de . (1999). *Lições de Direito Administrativo* (Vol. I). Lisboa: Lex.
- SOUSA, Susana Aires de . (2020). Sobre a responsabilidade criminal da empresa pública. Em *Diálogos com Coutinho de Abreu*. Coimbra: Almedina.
- STEINBERG, Richard M. (2011). *Governance, Risk Management, and Compliance: It Can't Happen to Us - Avoiding Corporate Disaster While Driving Success*. Hoboken, NJ: Wiley Corporate F&A.
- TAVARES, José F. F. . (1998). *O Tribunal de contas. Do visto, em especial – Conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração*. Coimbra: Almedina.
- TAVARES, José F. F. . (2000). O Tribunal de Contas e o Controlo do Sector Público Empresarial. Em *Evolução do sector empresarial do Estado*. Coimbra: Almedina.
- TRIBUNAL DE CONTAS. (1998). *Manual de Auditoria e Procedimentos (Vol. I)*. Lisboa.
- TRIBUNAL DE CONTAS. (2016). *Auditoria ao Controlo do setor Empresarial do Estado efetuado pelo Ministério das Finanças*. Relatório n.º 16/2016 - 2.ª Secção, Lisboa.
- TRIBUNAL DE CONTAS. (2017). *Seminário 1 - A natureza e a evolução da responsabilidade financeira*. Lisboa.
- TRIBUNAL DE CONTAS. (2017). *Seminário 2 - A adequação do regime jurídico-financeiro e do quadro das infrações financeiras aos desafios atuais*. Lisboa.
- TRIBUNAL DE CONTAS. (2017). *Seminário 3 - O âmbito subjetivo da responsabilidade financeira*. Lisboa.
- TRIBUNAL DE CONTAS. (2018). Ciclo de Seminários - Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI. *Seminário Final - Os atuais desafios da jurisdição financeira*. Lisboa.
- TRIBUNAL DE CONTAS. (2018). *Seminário 4 - O processo de efetivação da responsabilidade financeira*. Lisboa.
- TRIBUNAL DE CONTAS. (2018). *Seminário Final*. Lisboa.
- TRIBUNAL DE CONTAS. (2020). *Relatório de Atividades e Contas*. Lisboa.

- TRIBUNAL DE CONTAS. (23 de agosto de 2021). *O Tribunal de Contas na atualidade*.
Obtido de https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/actualidade/sit_act.pdf
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BRASIL)/ TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL. . (1992). *Manual de Auditoria e de Procedimentos: Anexo I – glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controlo externo*. Lisboa.
- VALLES, Edgar. (2019). *Responsabilidade dos gerentes e administradores*. Coimbra: Almedina.
- VILLARREAL-CHÉRREZ, Tania, QUEVEDO-BARROS, Manuel, NEIRA-NEIRA, Lucia, & QUEVEDO-CUENCA, Jorge. (2021). Corrupción Pública, el camino hacia la cultura Compliance como herramienta de prevención de riesgos. *Dominio de Las Ciencias*, 1479-1489.
- WONG, Christoffer. (2014). Criminal sanctions and administrative penalties: the quid of the ne bis in idem principle and some original sins. Em F. Galli, & A. Weyembergh, *Do labels still matter?* ULB.

Jurisprudência

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 263/94, de 22 de março

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 244/99, de 28 de abril

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo 0510/15, de 28 de janeiro de 2016

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 2 de outubro de 2008

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 05 de fevereiro de 2009

Web

Direção-Geral do Orçamento. (19 de junho de 2021). *Missão e Visão*. Obtido de DGOrcamento: <https://www.dgo.gov.pt/dgo/Paginas/Missao-e-Visao.aspx>

Direção-Geral do Tesouro e Finanças . (23 de junho de 2021). *A DGTF*. Obtido de Ministério das Finanças - Direção-Geral do Tesouro e Finanças : <http://www.dgtf.pt/a-dgtf/missao>

Direção-Geral do Tesouro e Finanças. (24 de agosto de 2021). *O que é o Sector empresarial do Estado (SEE) ?* Obtido de Direção-Geral do Tesouro e Finanças: <http://www.dgtf.pt/sector-empresarial-do-estado-see/o-que-e-o-sector-empresarial-do-estado-see->

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP . (08 de julho de 2021). *Quem somos*. Obtido de Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP : <https://www.seg-social.pt/quem-somos-igfss#>

INTOSAI. (10 de junho de 2021). *What we do*. Obtido de INTOSAI: <https://www.intosai.org/what-we-do>

Jornal de Notícias. (10 de setembro de 2021). *Gestores públicos condenados a pagar 2,6 milhões do seu bolso*. Obtido de JN: <https://www.jn.pt/justica/gestores-publicos-condenados-a-pagar-26-milhoes-do-seu-bolso-14088818.html>

Observador. (15 de agosto de 2021). *Operação Marquês. Armando Vara condenado a dois anos de prisão por branqueamento de capitais*. Obtido de Observador: <https://observador.pt/2021/07/13/operacao-marques-armando-vara-condenado-a-dois-anos-de-prisao-por-branqueamento-de-capitais/>

PARPÚBLICA, Participações Públicas, SGPS, SA. (24 de agosto de 2021).
PARPÚBLICA, Participações Públicas, SGPS, SA. Obtido de Carteira de Participações do Grupo PARPÚBLICA:

https://www.parpublica.pt/newsfiles/Carteira_01.10.2020.pdf

Sentença n.º 01/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st001-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 02/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st002-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 03/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st003-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 04/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st004-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 05/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st005-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 06/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st006-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 08/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st008-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 09/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st009-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 10/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st010-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 11/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st011-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 12/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st012-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 13/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st013-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 14/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st014-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 15/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st015-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 16/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st016-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 17/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st017-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 18/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st018-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 19/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st019-2020-3s.pdf>

Sentença n.º 20/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas, Disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st020-2020-3s.pdf>

The Deming Institute. (04 de agosto de 2021). *PDSA Cycle*. Obtido de The Deming Institute: <https://deming.org/explore/pdsa/>

- Transparency International. (05 de agosto de 2021). *Global Corruption Barometer - European Union*. Obtido de <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021/results/prt>
- Tribunal de Contas. (29 de agosto de 2021). *Ciclo de Seminários - Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no século XXI*. Obtido de Apresentação: <http://seminarios.tcontas.pt/apresentacao.html>
- Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial. (23 de junho de 2021). Obtido de <https://www.utam.gov.pt>
- VAN DUNEM, Francisca. (24 de agosto de 2021). *Estratégia Nacional Anticorrupção: mudar para que nada fique igual*. Obtido de Público: <https://www.publico.pt/2021/06/25/opiniao/opiniao/estrategia-nacional-anticorruptao-mudar-nada-fique-igual-1967804>